3 1761 07749445 8

VIII
1923

BIBLIOTHÈQUE DE L'INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE LYON
Études et Documents
Publiés sous la direction de EDOUARD LAMBERT, Professeur de Droit comparé
ETIENNE ANTONELLI, Professeur d'Economie Politique | MAURICE PICARD, Professeur de Droit Civil
Directeurs des salles de travail de l'Institut

TOME 5

LE

DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PAR

ALBERT VABRE

DOCTEUR EN DROIT

PRÉFACE par ETIENNE ANTONELLI

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

PARIS (5e)
MARCEL GIARD
LIBRAIRE-ÉDITEUR
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1923

Règlement de l'Institut de Droit Comparé

Approuvé par arrêté ministériel du 16 mars 1922

ART. Ier

Il est créé à la Faculté de Droit de Lyon un Institut de Droit comparé.

ART. II

L'enseignement de l'Institut tend à exercer les étudiants au maniement des textes, tant législatifs que judiciaires, français ou étrangers, et à les orienter vers l'étude des aspects économiques de la législation et de la jurisprudence.

Cet enseignement comprend :

1° Des cours de droit comparé, histoire comparative du droit, législation et jurisprudence comparées ;

2° Des exercices pratiques dirigés, soit par des professeurs, agrégés ou chargés de cours de la Faculté, soit par des personnes ayant une compétence spéciale.

ART. III

Le personnel enseignant se compose :

1° De un ou des professeurs de droit comparé

2° De membres nommés par le Recteur sur la présentation du Conseil de l'Université et après avis de la Faculté de Droit.

ART. IV

La direction de l'Institut est confiée à un Conseil composé du Doyen de la Faculté, du ou des professeurs de droit comparé et des directeurs des salles de travail de jurisprudence française et d'économie politique comparée.

D'autres membres, choisis, soit dans le personnel enseignant de l'Université, soit en dehors de ce personnel, pourront être introduits dans le Conseil de direction de l'Institut par décision du Conseil de l'Université.

Il pourra en outre, être constitué un Comité de patronage, dont les membres seront désignés par le Conseil de la Faculté.

ART. V

Aucun grade universitaire n'est requis pour l'admission aux cours et exercices de l'Institut.

La Faculté sera juge des demandes d'inscription de ceux des candidats qui ne posséderaient pas les titres donnant accès à la licence en droit.

ART. VI

La durée normale des études est de deux années, pendant lesquelles les étudiants sont astreints à suivre les cours de droit comparé et participer aux exercices :

1° De la salle de travail d'économie politique comparée ;

2° De la salle de travail de jurisprudence française ;

3° De la salle de travail de jurisprudence étrangère.

LE DROIT INTERNATIONAL

DU TRAVAIL

Law
293084

BIBLIOTHÈQUE DE L'INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE LYON
Études et Documents
Publiés sous la direction de EDOUARD LAMBERT, Professeur de Droit comparé
ETIENNE ANTONELLI, Professeur d'Economie Politique | MAURICE PICARD, Professeur de Droit Civil
Directeurs des salles de travail de l'Institut

TOME 5

LE

DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PAR

ALBERT VABRE

DOCTEUR EN DROIT

PRÉFACE par ETIENNE ANTONELLI

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

293084
11
33
13

PARIS (5e)
MARCEL GIARD
LIBRAIRE-ÉDITEUR
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1923

HD
7809
V3

PRÉFACE

Mon éminent collègue et ami, M. le professeur Edouard Lambert, m'a demandé de présenter au public le travail de M. Albert Vabre, qu'il veut bien accueillir dans la collection de la « Bibliothèque de l'Institut de Droit comparé de Lyon ». Je défère d'autant plus volontiers à ce désir qu'il me paraît utile de marquer, avec quelque précision, le caractère de cette nouvelle étude qui, s'ajoutant à celles précédemment publiées dans la même collection, s'en distingue en apparence par certains de ses traits fondamentaux.

Celles-là traitaient, en effet, de questions strictement juridiques qu'elles n'envisageaient que du point de vue de droits nationaux positifs ; celle de M. Vabre, au contraire, se place immédiatement sur le terrain économique et social, et ne se réfère point à une législation nationale déterminée, mais à une législation dite « internationale ».

Quelque profondes que paraissent ces divergences au prime abord, ceux qui connaissent les tendances doctrinales de l'éminent maître, qui a pris l'initiative de cette collection, ne s'en étonneront point.

Nul n'a montré, en effet, avec plus de force et de précision scientifique que M. Edouard Lambert, que le « juriste », et plus particulièrement le « comparatiste », n'étaient point seulement des collectionneurs de textes législatifs, ni même d'arrêts jurisprudentiels, formellement rapprochés pour des comparaisons et analyses littérales, vidées de tout contenu social, suivant la conception

si nettement exprimée jadis par Liard en une formule célèbre (1). Nul, mieux que lui, n'a montré que le véritable juriste a le devoir de pénétrer l'esprit et la vie même du droit, dans toutes ses formes, depuis le moment où il naît sans force et sans conscience, dans la pratique quotidienne des rapports humains, jusqu'au moment où il se fixe un instant, simple chrysalide, dans la loi positive, pour renaître aussitôt plus souple et plus vivant, dans les interprétations de la jurisprudence.

Le droit n'est ni le carcan rigide sous lequel se courbe, docile et prisonnière, la vie sociale, comme les doctrinaires l'ont cru si longtemps ; ni le vêtement trop souple dont elle couvre toutes ses fantaisies, comme le voudraient certains sceptiques ; le droit n'est que la vie sociale elle-même en un de ses aspects fondamentaux, et juristes et économistes, au fond, étudient une seule et même réalité sociale.

Et c'est pour affirmer ces vérités, qui, pour banales qu'elles soient devenues aujourd'hui, ne sont pas toujours comprises (2) que M. Edouard Lambert en créant

(1) « Le juriste pur est un géomètre ; les articles du Code sont autant de problèmes dont il s'agit de démontrer la liaison. » Liard, *l'Enseignement supérieur en France de 1789 à 1893* (t II, p. 397).

Cf. tout le premier chapitre de *la Fonction du droit civil comparé*, de M. Edouard Lambert, et notamment les pages 59 et suivantes, où l'auteur dénonce « les vices essentiels de cette école, l'ignorance volontaire de la réalité, le dédain des besoins de la pratique, le culte superstitieux de la lettre aveugle du texte ».

(2) Il y a vingt ans déjà M. Ed. Lambert écrivait :

« L'enseignement du droit civil comparé se prête nécessairement à une très intime pénétration de l'économie politique et de ses sciences accessoires. L'objet de cet enseignement n'est pas simplement de constater les divergences existantes entre les législations, mais de peser la valeur des systèmes en présence. Pour procéder avec quelque compétence à ce travail d'appréciation, il est indispensable de demander une direction continue à l'éco-

son Institut de droit comparé voulait y rattacher une salle de travail d'économie politique, dont le directeur travaillerait, en étroite communion, avec lui-même.

Il était donc naturel qu'à côté de travaux purement juridiques, cette collection en accueillît d'autres, du genre de celui-ci, qui auraient un caractère plus particulièrement économique et social.

Mais peut-être s'étonnera-t-on davantage de voir rentrer dans les cadres d'une bibliothèque de droit comparé une étude, comme celle de M. Vabre, qui ne « compare » point des droits nationaux positifs et ne fournit les matériaux d'aucune comparaison ultérieure.

Ici encore, une explication paraît nécessaire.

Le « comparatiste », par-dessus les oppositions et les divergences des législations positives, doit reconnaître l'existence d'un cadre de vie sociale, par conséquent d'un cadre juridique, plus large que ceux des Etats particuliers. « Il existe, dira M. Edouard Lambert, une société des peuples, société quelque peu fermée, composée de nations qui se considèrent comme arrivées au même degré général de civilisation, qu'unit la communauté d'organisation de leurs capitalismes ou l'échange quotidien de leurs productions économiques et qui toutes cherchent à tenir leur rang dans le monde » (1).

nomie politique et à quelques sciences complémentaires comme la statistique... » (*La Fonction du Droit civil comparé*, p. 49).

(1) *Leçon d'inauguration* de l'Institut de droit comparé de Lyon, 1921, p. 13. C'est à peu près la même idée que M. Durkheim exprimait en définissant la civilisation ainsi : « Il existe, non pas simplement des faits isolés, mais des systèmes complexes et solidaires qui, sans être limités à un organisme politique déterminé, sont pourtant localisables dans le temps et dans l'espace. A ces systèmes de faits qui ont leur unité, leur manière d'être propre, il convient de donner un nom spécial, celui de « civilisation » nous paraît le mieux approprié. »

Le comparatiste, quand il rapproche et compare les règles positives de droit, nées de ces intérêts identiques ou très voisins, nous permet de prendre plus pleinement, conscience de cette communauté de vie qui unit les peuples. C'est en ce sens que M. Edouard Lambert écrira encore : « Je persiste à croire que l'étude comparative des systèmes de droit et des cultures juridiques, qui se partagent la communauté internationale, n'est pas seulement destinée à éclairer par le contraste leurs génies propres, mais a pour but principal de préparer, en les dénonçant, l'élimination des survivances qui fourmillent dans chacun de ces corps de droit et qui, en même temps qu'elles entravent l'adaptation de ces corps de droit aux besoins du temps présent, contribuent à les isoler dans un nationalisme boudeur et aveugle » (1).

Et il élargira encore sa pensée en parlant de cette « entreprise de rapprochement et d'interpénétration entre les droits nationaux que la majorité des comparatistes poursuit volontairement et systématiquement » (2).

Mais cette tendance à un droit commun de la société des peuples que le comparatiste dégage, *a posteriori*, de l'analyse des législations nationales positives, nous la voyons, aujourd'hui, s'affirmer directement par l'intermédiaire d'institutions originales, où vient s'exprimer, précisément, la communauté de vie économique ou sociale des groupes humains qui composent cette « société des peuples ». Depuis une vingtaine d'années, nous avons vu naître et grandir une foule de ces institutions, dites

(1) *Le Gouvernement des Juges*, M. Giard, éditeur, Paris, 1921, p. 241.

(2) Même ouvrage, p. 242.

« internationales », dans tous les domaines de la vie économique et sociale.

Or, parmi tous ces foyers de vie juridique internationale, aucun, à mon sens, ne présente, à l'heure actuelle, un intérêt plus grand pour le comparatiste que « l'Organisation Internationale du Travail », créée par le Traité de Versailles et le Pacte de la Société des Nations.

C'est qu'en effet, avec elle, nous voyons apparaître une formule nouvelle et originale de ces organismes internationaux.

Jusqu'ici ils étaient tous soit du type diplomatique, comme toutes les conférences diplomatiques ou congrès de Berlin, de La Haye et d'ailleurs, soit du type privé, comme l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

Et on prenait bien soin d'éviter toute confusion à ce sujet.

Au Congrès de Paris, où fut fondée, en 1900, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, M. Millerand, ministre très favorable à la nouvelle œuvre, insistait sur la nécessité de ne donner à la réunion aucun caractère politique officiel, toute tentative de ce genre risquant, affirmait-il, de compromettre totalement son succès (1).

Et aujourd'hui encore, il se trouve des partisans très résolus de cette action internationale, comme M. Stéphane Bauer (2), qui demeurent convaincus de la supériorité de cette méthode de rigoureuse distinction entre

(1) Cf. ci-dessous, p. 35.

(2) Cf. l'étude si intéressante de M. Stéphane BAUER, sur la Reconstruction de la protection ouvrière internationale depuis la paix de Versailles, in *Questions Pratiques*, novembre-décembre 1922 et janvier-février 1923.

les organisations internationales étatiques, et les organisations purement privées.

Le Traité de Versailles a rompu nettement avec cette tradition et ces principes.

Il a créé, dans l'organisation internationale du travail, un organisme de type mixte, où l'on trouve, en même temps que des représentants des Etats, des représentants de forces sociales différentes, qui sont les organisations patronales et les organisations ouvrières.

Sans doute, ce sont encore les gouvernements qui, en droit, désignent tous les représentants, ceux des organisations patronales et ouvrières comme ceux de l'Etat. Mais ils ne choisissent pas les premiers en toute liberté. Ils doivent, en vertu de l'article 389, § 3, du Traité de Versailles, les désigner, « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives », et les choix ainsi faits restent soumis, en vertu du paragraphe 7 du même article, à la vérification de la Conférence, qui peut refuser d'admettre tout délégué qu'elle jugerait ne pas avoir été désigné conformément à cette règle (1).

Ces dispositions n'avaient pas été admises sans difficulté par la Commission de législation internationale du

(1) 3. — « Les membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux, d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous réserve que de telles organisations existent. »

7. — « Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article. »

travail, chargée de préparer le texte de la Charte du Travail (1).

Les craintes émises alors se vérifièrent tout de suite. Dès 1919, les Gouvernements de l'Argentine, du Japon et de l'Afrique du Sud procédèrent à des nominations pour la Conférence de Washington, dont la légalité fut contestée (2).

Les nominations des délégués de la Pologne, de la Lettonie et du Japon soulevèrent également des difficultés à la 3e session de la Conférence, en 1921 (3).

Mais ce fut surtout la nomination du délégué néerlandais qui retint l'attention de la Conférence et de l'opinion publique. Le Gouvernement Néerlandais ayant désigné M. Serrarens comme délégué ouvrier, la « Fédération néerlandaise des Syndicats » et la « Fédération syndicale internationale » adressèrent une réclamation à la Conférence, en arguant de la violation de l'article 389.

La Conférence admit le délégué néerlandais, mais décida de demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale pour l'interprétation de l'article 389.

Les gouvernements britannique et hollandais, le directeur du B. I. T., la Fédération internationale des Syndicats chrétiens furent entendus par la Cour (4), dans sa session de juin-juillet 1922.

(1) Cf. ci-dessous, pp. 115 et suivantes.

(2) Procès-verbal de la Conférence, pp. 109-103, texte français.

(3) Compte rendu de la Conférence Internationale du Travail, p. 521.

(4) L'intervention du directeur du B. I. T. fut particulièrement importante. M. A. Thomas, après avoir rappelé que ce n'était pas la première fois que semblable question avait été posée devant la Conférence, ajoutait que, « cette fois, la question s'était trouvée posée avec une vivacité, une acuité politiques exceptionnelles.

Le 31 juillet 1922, la Cour émettait son avis, où nous relèverons seulement le passage où elle déclare que, « par le troisième paragraphe de l'article 389 du Traité, les membres s'engagent, sous réserve que des organisations professionnelles existent dans le pays, à désigner les délégués non gouvernementaux, d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré. *L'engagement stipulé dans ce troisième paragraphe n'engendre pas un simple devoir moral. Il fait partie du Traité et constitue une obligation qui lie les parties contractantes entre elles...* ».

Ainsi la question paraît définitivement tranchée et l'innovation « prodigieuse » dont parlait M. Albert Thomas, dans sa déposition devant la Cour, consacrée.

Un autre incident, tout aussi significatif, est venu accuser un autre caractère, très nettement original au

Toute une grosse polémique était engagée. Les articles de journaux corporatifs se multipliaient. Certaines organisations menaçaient de sortir de la Conférence, parce qu'elles considéraient que leur droit était atteint. Des gouvernements étaient inquiets à la pensée que peut-être la souveraineté nationale de l'un d'eux pouvait être atteinte. C'était dans cette atmosphère que menaçait de s'ouvrir et peut-être d'échouer la troisième Conférence internationale... »

Puis, rappelant les principes généraux qui ont présidé à l'élaboration de ces textes par la Commission de législation internationale ouvrière du Traité de paix, il résumait sa pensée dans cette formule significative : « Ainsi, pour nous résumer, l'article 389 apparaît comme *une conciliation entre l'idée de souveraineté nationale et l'idée de la liberté*, de l'autonomie laissée aux organisations professionnelles. On ne peut se dissimuler que c'est, peut-être, dans le droit international, ou en tout cas dans les règles accoutumées des négociations, une innovation tout à fait hardie, prodigieuse même... » (*Bulletin officiel du B. I. T.*, volume 6, n° 3, pp. 77 et 81).

point de vue du droit international public, du nouvel organisme.

Le Bureau international du Travail recevait, le 10 décembre 1920, une plainte de « l'Union générale des Travailleurs espagnols », au sujet d'une prétendue violation des libertés syndicales nationales par le Gouvernement espagnol. Le Bureau reconnut, après discussion, qu'il ne pouvait « en aucune manière s'imposer comme un organe supérieur intervenant dans la politique intérieure ou même dans les questions professionnelles à l'intérieur des Etats... », mais le seul fait que la question ait pu lui être posée montre le caractère totalement nouveau de cet organisme de droit public international.

Et n'est-ce point parce que l'opinion sent, quoique confusément encore, toute la portée des transformations juridiques qui s'y élaborent qu'elle se montre, en certains pays, si inquiète ?

Nulle part cette inquiétude n'est aussi manifeste qu'en France, vieux pays où des traditions juridiques millénaires pèsent de toute leur force sur la mentalité de nos gouvernants et de leurs légistes.

Ainsi s'explique l'antipathie profonde, et au reste nullement dissimulée, de ces milieux contre la nouvelle organisation.

On lui cherche toutes les querelles. On discute sa compétence à propos de toutes les questions : enquête sur la production, questions agricoles. L'avocat de la France emplit le prétoire de la Cour de La Haye de son abondante éloquence ; on n'entend presque plus que lui. On s'efforce de mettre le B. I. T. en opposition avec d'autres organisations internationales, comme l'Institut interna-

tional d'agriculture. On soulève les plus byzantines querelles de procédure (1). On va même jusqu'aux procédés mesquins de la basse polémique ; on dénonce le caractère socialiste de l'organisation, dirigée par un socialiste et soumise à l'influence qu'on déclare prépondérante de l'Internationale syndicale d'Amsterdam ; on lui reproche son budget...; que sais-je ?

Et, si les autres gouvernements se montrent plus réservés, moins agressifs, ils ne peuvent dissimuler entièrement leurs inquiétudes qui percent par moment (2).

Dans cette œuvre de sape méthodique et tenace, le gouvernement français se trouve appuyé par les représentants des organisations patronales. Mais déjà ici, au moins pour d'autres délégations étrangères, des défections se produisent.

En ouvrant la quatrième session de la Conférence, le 18 octobre 1922, le vicomte Burnham, élu président par acclamations, ne disait-il pas :

« Aujourd'hui les hommes d'affaires pratiques sont tous des internationalistes, dans le vrai sens du mot. »

Et, à plusieurs reprises, on a vu, à la Conférence, les délégués patronaux nouer des coalitions éphémères avec des délégués gouvernementaux et même ouvriers d'autres nations. En ce qui concerne l'interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture, les pays producteurs de blanc de zinc, Belgique, Hollande, se sont coalisés avec les délégués ouvriers contre les pays producteurs de plomb :

(1) Voir ci-dessous, p. 214.

(2) On peut noter, par exemple, l'intervention de l'Angleterre, dans le débat devant la Cour de La Haye pour l'interprétation de l'article 289, dans le but de faire déclarer qu'il ne s'agit pour les Etats que d'un engagement moral, et non impératif (Cf. plaidoirie M. Talbot).

Espagne, Canada, Australie. Pour le repos hebdomadaire, les représentants gouvernementaux et patronaux de l'Angleterre, de la France et de la Belgique se sont heurtés à l'opposition de leurs ouvriers alliés aux délégations de l'Italie, de l'Allemagne et autres Etats.

Mais c'est surtout entre les représentants ouvriers que l'on voit se former une véritable mentalité internationale. Souvent déjà on a soutenu que le B. I. T. et la Conférence étaient placés sous le contrôle et l'influence directe de l'Internationale syndicale d'Amsterdam, et le dernier rapport du directeur du B. I. T. à la Conférence de 1922 crut même nécessaire de faire allusion à ces allégations (§ 285).

De fait, les représentants ouvriers forment généralement à la Conférence et au Bureau un bloc compact, dont l'influence est très grande.

Mais le trait fondamental même de l'œuvre est moins dans ces oppositions et ces antipathies que dans le sentiment « de communauté de vie » qui se dégage du rapprochement régulier, à brefs intervalles, de ces délégués venus de toutes les nations pour une besogne commune.

Un spectateur, qui ne l'aime point, nous peint ainsi la Conférence :

« On déambule dans le promenoir. L'embonpoint cardinalice de M. de Michelis y croise la carrure rustique de l'Allemand Rudolf Wissel et l'élégance ratatinée de M. Gupta, qui vient de l'Inde. Sir Montagne Barlow frétille auprès du flegmatique général Boylay. La face rasée de Mgr Nolens, délégué hollandais, admire la chevelure et la barbe de 48 qui décorent M. Jules Gautier et le brûle-

gueule de M. Jouhaux fume avec placidité devant les airs éternellement penchés de M. Arthur Fontaine.

« C'est là que se nouent les intrigues et que se débattent les suffrages. C'est là, et dans les conciliabules d'hôtels et dans les commissions qui mâchent le travail pour la Conférence... » (1).

De ces intrigues, de ces conciliabules naît, toutefois, ce qu'avait prévu le ministre socialiste anglais Barnes, « un esprit d'unité internationale », et c'est cela qui trouble, qui inquiète ceux qui, avec M. Marcel Tardy, restés fidèles aux vieilles traditions juridiques, s'en vont répétant pleins de dédain : « ...On n'a abouti qu'à un gâchis moral et juridique. Un contrat ne peut exister qu'entre personnes libres et souveraines. A Genève, les parties en présence sont quelque chose qui n'a de nom dans aucune langue. Comment un Etat pourrait-il se sentir engagé, si peu que ce soit, par le vote de patrons de tels ou tels pays, unis à des ouvriers de tels autres, coalisés avec des gouvernements quelconques ?... » (2).

Ces critiques mêmes montrent la vitalité de l'œuvre. On ne s'en inquiéterait pas tant, si vraiment, comme l'écrit M. Tardy, il n'y avait, à Genève, « que des ombres guerroyant pour une ombre... »

Cette vitalité, il est vrai, porte en elle un danger, un redoutable danger que les dirigeants de l'institution ont aperçu, dès le premier instant.

Le nouvel organisme est bien faible devant les forces opposées, étatiques et patronales, coalisées le plus souvent. Jusqu'ici il ne vit que de la tolérance des Etats.

(1) Marcel TARDY, la Conférence Internationale du Travail, in *Revue de France*, 15 janvier 1922.

(2) Loc. cit., p. 14.

- Aussi les dirigeants de l'O. I. T. se sont-ils efforcés de dissiper, ou plutôt d'endormir les inquiétudes des gouvernements. Ils ont répété, à cor et à cri, que l'Organisation n'était pas, ne voulait pas être un *super-Etat*. M. Albert Thomas, dans son rapport de 1922, écrit encore :

« S'il est vrai que la Société des Nations n'est pas un super-Etat, s'il est encore plus vrai qu'aucune des institutions autonomes qui se rattachent à elle ne peut prétendre imposer de décision à aucun des Etats souverains, c'est donc uniquement du consentement de ces Etats, du consentement de leurs gouvernements que dépendent à la fois la ratification des conventions, l'application des recommandations, et, d'une manière générale, la participation plus ou moins active à la vie internationale... » (1).

En même temps, on tâche de modérer, d'apaiser les ardeurs, les impatiences de ceux qui, emportés par leur élan, voudraient brusquer l'évolution au risque de tout briser.

Mais, malgré toute cette délicate diplomatie, qui nous mène, suivant l'expression d'Albert Thomas, « à travers les cercles successifs de l'enfer où est parfois entraînée l'Organisation Internationale du Travail », la réalité est la plus forte et le diplomate lui-même, je veux dire le directeur du Bureau, doit en faire l'aveu dans son rapport :

« Le Bureau doit constamment chercher, pour son bon fonctionnement, à demeurer en accord intime avec les divers Etats.

Mais, d'un autre côté, l'Organisation a reçu une mis-

(1) Rapport 1922, § 279.

sion précise... C'est à atteindre un certain but, c'est à réaliser dans la pratique certains principes de justice que l'Organisation Internationale du Travail doit quotidiennement travailler... » (1).

Et ce n'est pas là conception personnelle d'un socialiste, sympathique, par tempérament, à l'idée internationaliste, — comme certaines critiques malintentionnées s'efforcent de le laisser croire — c'est la simple expression d'une vérité qui s'affirme chaque jour plus nettement.

L'Organisation Internationale du Travail n'est pas encore un cadre de droit international, mais c'est déjà incontestablement un foyer de vie juridique internationale intense.

Le comparatiste et l'historien du droit ont le devoir, semble-t-il, d'étudier la formation des grands courants de vie juridique internationale, non seulement dans les institutions juridiques parallèles des divers peuples, mais encore dans ces institutions internationales, jeunes encore mais douées déjà d'une forte vitalité, comme l'Organisation Internationale du Travail.

L'étude de M. Vabre se réclame de cette conception. Elle est une étude de documentation rigoureusement objective, qui veut se tenir et se tient toujours au-dessus et en dehors des polémiques quotidiennes.

Mais toutefois, qu'on ne s'y trompe point. Il s'agit ici de documentation sur une matière vivante.

Sans doute, M. Vabre nous donne une analyse précise, en sa concision, des textes de la « Charte », une description sûre des rouages de fonctionnement de l'institution. Mais textes et rouages ne sont envisagés que comme des

(1) Rapport 1922, 280.

cadres formels, simple berceau, fait pour le moment présent, d'une vie juridique nouvelle dont nous entendons à peine les premiers vagissements.

Le lecteur, habitué aux vieilles méthodes, élevé dans le culte vénérable des exégèses littérales, porté à juger d'une institution d'après les textes dont l'ont emmaillotée, à sa naissance, des « législateurs » diseurs de droit, sera peut-être gêné et surpris. Il ne trouvera point, dans l'œuvre de M. Vabre, la discussion scolastique de ce qui est permis ou n'est pas permis d'après le texte du statut. Il y trouvera autre chose, — je serais tenté de dire : il y trouvera mieux — le sens même de la vie de l'institution, considérée à un moment de son existence.

Etienne Antonelli.

INTRODUCTION

La réglementation internationale de la condition des travailleurs, considérée il y a un demi-siècle à peine, comme une utopie dangereuse par la plupart des gouvernements, est à l'heure actuelle à ce point passée dans nos mœurs, que nul ne cherche désormais à en contester le principe et à en nier l'utilité. L'exemple de ces dernières années est venu faire tomber une à une toutes les objections qu'on pouvait élever contre elle et qui trouvent leur réfutation à la fois théorique et pratique dans les nombreuses et savantes études dont la législation internationale ouvrière a fait déjà l'objet.

Ces études sembleraient donc nous dispenser d'aborder un problème sur lequel tout paraît avoir été dit, si depuis la date où les plus récentes ont été publiées, des facteurs nouveaux n'étaient intervenus redonnant à l'idée de protection légale des ouvriers par voie d'entente internationale un caractère d'actualité incontestable. Avec le Traité de Versailles, en effet, et la nouvelle organisation permanente du Travail qu'il crée, la législation internationale ouvrière est entrée dans une nouvelle phase de son histoire, une phase que nous pouvons appeler législative par opposition à la phase diplomatique inaugurée par l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs en 1906. Désormais, il n'est plus nécessaire pour

conclure des ententes internationales, de mettre en mouvement tout le mécanisme compliqué de la diplomatie dont les lenteurs découragent les partisans même les plus convaincus de l'amélioration des conditions de vie de l'ouvrier. Un véritable parlement international du travail fonctionne et, tant par les spécialistes qui le composent, que par son organisation matérielle, est en mesure de rendre les plus grands services à la cause des travailleurs. Et cette institution vient d'ailleurs à son heure, dans un monde économiquement ruiné par la guerre, et dont le relèvement est subordonné, par suite de la solidarité internationale qui existe entre les Etats à la solution également internationale des problèmes sociaux que soulèvent les questions de travail et qui intéressent au plus haut point la stabilité des diverses sociétés. Nous n'en voulons pour preuve que la Conférence de Gênes, réunie par le Conseil suprême des Alliés au mois d'avril dernier et qui, chargée d'envisager les moyens possibles de reconstruction économique de l'Europe, a fait appel au concours du Bureau International du Travail, marquant ainsi la dépendance étroite qui existe entre la question économique et la question ouvrière et l'importance primordiale qu'elles revêtent l'une et l'autre dans le monde moderne.

Ce sont ces considérations, phase nouvelle dans l'histoire de la réglementation internationale d'une part, et caractère d'actualité qu'elle acquiert d'autre part, qui nous ont amenés à reprendre le sujet et à essayer de retracer l'évolution qu'ont suivie les diverses législations dans le sens de l'uniformisation progressive des mesures de protection destinées à sauvegarder la santé physique et morale des travailleurs. Les causes déterminantes de cette évolution, nous les trouvons dans l'histoire même des

faits depuis le début du XIXe siècle. Le principe de liberté du travail substitué à l'ancien régime de réglementation des corporations et l'avènement du machinisme dans l'industrie ont eu, sans contredit, pour effet de stimuler toutes les énergies et d'accroître la production dans des proportions jusqu'alors inconnues ; mais cette augmentation indéniable de la richesse publique n'a pas eu pour la classe ouvrière les heureux résultats que l'on attendait et la nécessité absolue s'est fait sentir de revenir à la réglementation par la voie légale des rapports entre le patron et l'ouvrier. Les nations avaient d'ailleurs de multiples intérêts les incitant à entrer dans cette voie : intérêt d'ordre social d'abord pour enrayer la dégénérescence et l'abrutissement de la race qui ne pouvaient manquer de se produire avec les nouvelles et dures conditions de travail auxquelles les ouvriers étaient soumis ; la concurrence économique, conséquence fatale du régime de liberté, de plus en plus âpre et égoïste, oblige le patron, dont l'unique préoccupation est de produire, à abuser de la vie même de ses ouvriers, à faire travailler l'enfant en bas âge au détriment de son éducation et de son développement physique, la femme au détriment de la famille et des enfants qu'elle pourra procréer, l'ouvrier adulte, en dehors des limites de la force humaine normale. A ces motifs que dictent les sentiments d'humanité les plus élémentaires et l'intérêt social en général, un autre vient s'ajouter qui pousse les législations à réglementer les conditions de travail, l'intérêt économique évident qu'elles peuvent en retirer ; la concurrence, si elle a d'heureux résultats en ce sens qu'elle contribue à l'augmentation de la production nationale en stimulant les énergies individuelles risque néanmoins, poussée à l'extrême, d'exer-

cer sur cette production une influence nuisible en réunissant inutilement sur une même branche d'industrie des efforts qui trouveraient un emploi plus profitable dans d'autres branches, par ce fait même délaissées. On voit immédiatement le grave danger que court l'Etat qui en est victime : c'est d'être tributaire de l'étranger pour les produits de ces industries délaissées, danger auquel une sage réglementation de l'industrie peut seule parer.

Aussi, mues par de telles préoccupations, les nations sont entrées une à une dans la voie de la réglementation nationale du travail. Ces mesures restreintes, au début, ont suivi peu à peu la marche ascendante que leur commandait le développement progressif de la vie industrielle et commerciale ; et, chaque jour, elles devenaient plus nombreuses, plus précises, lorsque brusquement un temps d'arrêt se produisit dans ce mouvement. Le législateur semblait hésiter à s'engager plus avant dans cette voie. C'était l'époque où, par suite de la rapidité sans cesse accrue des moyens de communication, le marché, de strictement national qu'il était, tendait à devenir international, et au premier rang des soucis des Etats, se trouvaient maintenant les questions de concurrence internationale. Une réglementation du travail édictée par un Etat isolé ne risquait-elle pas de le mettre sur ce terrain en infériorité par rapport aux Etats dans lesquels aucune réglementation de cette nature n'existait et, en allant au fond des choses, d'être fatale par ses conséquences, à toutes les branches de l'activité nationale ?

Et cependant nous l'avons vu, les lois de protection ouvrière étaient une nécessité inéluctable à laquelle les nations civilisées ne pouvaient se dérober.

C'est alors qu'est apparue pour la première fois l'idée

qui contenait en germe la solution de ce dilemme angoissant de sauvegarder l'intérêt de l'ouvrier en même temps que l'intérêt national : l'application par tous les pays d'une législation ouvrière uniforme qui, tout en protégeant les travailleurs, aurait, par son uniformisation même, l'avantage de maintenir les Etats sur le pied d'égalité en ce qui concerne la concurrence qu'ils sont amenés à se faire sur le marché mondial, et, comme moyen pratique, de réaliser cette idée : la signature de conventions internationales assurant aux ressortissants des puissances contractantes des mesures de protection identiques.

Il va sans dire, que l'idée une fois lancée ne pouvait d'un seul coup et par sa vertu même prétendre immédiatement à des résultats effectifs. Elle eut, nous le verrons, beaucoup d'obstacles à surmonter, elle fut en butte à de nombreuses vicissitudes, tantôt sur le point d'aboutir puis brusquement reléguée au rang d'idéalisme utopique, tantôt presque abandonnée pour devenir quelques années après le but unique de tous les efforts d'hommes politiques éminents, avant d'arriver à sa concrétisation actuelle, telle que l'a réalisé le Traité de Versailles.

C'est cette évolution de l'idée d'internationalisation des lois ouvrières que nous allons essayer de suivre à travers les faits au cours de l'étude que nous avons entreprise. Nous le ferons suivant un plan fort simple, mais auquel on ne peut se soustraire dès qu'il est question d'évolution, le plan historique. Dans une première partie sur laquelle nous ne nous étendrons pas très longuement, nous examinerons la naissance de l'idée en remontant aux lointaines tentatives de ses promoteurs, pour arriver ensuite, en la suivant pas à pas, aux réalisations effectives aux-

quelles l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs avait abouti à la veille de la guerre. Le reste de notre étude qui en forme la matière la plus importante, aura trait d'une part (deuxième partie) à la préparation, durant la guerre et la période qui a suivi immédiatement l'armistice, de la partie XIII du Traité de Versailles et à l'exposé de ses textes ; d'autre part (troisième partie), au fonctionnement de l'organisme qu'il a créé et aux résultats déjà acquis.

Enfin, dans une conclusion générale, nous mesurerons le chemin parcouru en présentant les avantages de l'organisation permanente du travail actuelle, les reproches qu'on peut lui adresser et aussi les possibilités qu'elle contient en elle pour l'avenir de la réglementation internationale de la condition des ouvriers.

PREMIÈRE PARTIE

Historique de la Réglementation internationale du Travail, des origines à 1914

PREMIÈRE SECTION

La Période des Idées et des Essais

CHAPITRE PREMIER

Les Promoteurs

La nécessité d'ententes internationales destinées à régler les conditions du travail s'est fait sentir du jour où l'on s'est aperçu de l'utilité incontestable des mesures de protection légale nationale destinées à sauvegarder la vie de l'ouvrier. Cette tendance, née au début du XIX^e^ siècle, se manifesta avec d'autant plus d'intensité que les pays étaient plus développés au point de vue industriel et il est naturel que ce soit d'Écosse, la région manufacturière par excellence, que soit parti le premier appel en faveur d'une protection légale internationale. Dès 1818, en effet,

Robert Owen, industriel et philanthrope écossais, frappé des conditions de travail déplorable de ses ouvriers et désireux d'améliorer leur sort, adressait une pétition aux souverains réunis au Congrès d'Aix-la-Chapelle, invitant les gouvernements d'Europe à établir une limite légale internationale de la journée de travail. Mais Owen n'envisageait ainsi qu'un côté de la question. Ce n'est que quelques années plus tard, en 1838, que le problème était posé dans toute son ampleur par Blanqui qui, dans son cours d'Economie Industrielle professé en Sorbonne, s'écriait en étudiant la réforme des conditions de travail :

« Un seul moyen existe de l'accomplir en évitant ses suites désastreuses ; ce serait de la faire adopter en même temps par tous les peuples industriels exposés à se faire concurrence au dehors. Mais le voudra-t-on ? Mais le pourra-t-on ? Pourquoi pas ? On a bien fait jusqu'ici des traités de puissance à puissance pour s'engager à tuer des hommes, pourquoi n'en ferait-on pas aujourd'hui, pour leur conserver la vie et la leur rendre douce. »

L'honneur de la première tentative pour faire triompher les idées d'Owen et de Blanqui revient à un Français.

Daniel Legrand, industriel alsacien de Steinthal, adresse le 25 janvier 1841, au premier ministre de France et aux membres de la Chambre des pairs, lors de la discussion de notre première loi sur le travail des enfants, une requête demandant « qu'une loi internationale limite à douze heures par jour la marche des moteurs mécaniques. Cette loi devait être le premier pas vers la justice et l'amour de l'humanité. L'adoption immédiate d'une telle loi serait un des plus éclatants bienfaits pour la classe ouvrière ».

Ce mémoire reste sans réponse. Il ne se décourage pas, cependant, et renouvelle sa tentative en envoyant cette fois une lettre aux Cabinets de Berlin, Saint-Pétersbourg, Turin et Paris, dans laquelle il préconise l'adoption d'une loi internationale sur le travail industriel « unique solution possible du grand problème social de dispenser à la classe ouvrière les bienfaits moraux et matériels désirables sans que les industries en souffrent et sans que la concurrence entre les industriels de ces pays en reçoive la moindre atteinte ».

Pas plus que le mémoire à la Chambre des pairs cette lettre publiée successivement en 1853, 1855, 1856, 1857, ne produisit le résultat attendu par son auteur. Aucun des gouvernements sollicités ne jugea opportun de donner une suite quelconque à ce projet. Mais cette tentative eut le grand mérite de créer un important mouvement d'opinion qui se propagea dans tous les milieux. Et dès lors, pas un Congrès international, pas une réunion socialiste, philanthropique ou économique, où une voix ne se fasse entendre pour se déclarer favorable au Droit International Ouvrier.

C'est en 1856, le Congrès international de bienfaisance de Bruxelles qui, sur proposition de M. Hahn demandant qu'on inscrive la question à l'ordre du jour du prochain Congrès, se prononce par l'affirmative. C'est l'année suivante le Congrès de Francfort qui adopte à l'unanimité la motion suivante :

« Comme moyen de favoriser et d'étendre l'action protectrice des chefs d'industrie à l'égard des travailleurs, il conviendrait que les principaux se concertassent pour arrêter en commun des mesures internationales tendant

à régler le travail industriel. Dans ces conventions, on poserait des règles uniformes concernant le travail des femmes et des enfants, la durée journalière des travaux, etc., de manière à généraliser les bienfaits matériels et moraux de la réforme sans porter atteinte aux intérêts légitimes des industriels et sans que la concurrence loyale entre les industries des divers pays se transforme en une concurrence oppressive et désastreuse pour les travailleurs. » (1)

Ce sont, en Allemagne des « socialistes de la chaire », tels que Bluntschli, Brater, et plus tard Adolph Wagner et Brentano qui se font aussi les champions de l'idée de la réglementation internationale du travail.

Ce sont, enfin, toute une série de Congrès nationaux ou internationaux qui, malgré les divergences politiques qui les séparent, se prononcent d'un commun accord en faveur de la création d'un droit international ouvrier.

En 1866, à son Congrès de Genève, l'Association internationale des travailleurs, à peine née, inscrit la réduction internationale des heures de travail en tête des revendications ouvrières. A Baltimore, en 1867, elle renouvelle ces mêmes desiderata.

Le Congrès socialiste de Lyon, en 1877, les fabricants industriels chrétiens de la région du Nord à Lille en 1879, le Verein für Sozialpolitik à Francfort en 1882, la Conférence ouvrière de Paris en 1883, formulent des vœux dans le même sens.

D'autres vont plus loin encore, et étudiant la question au fond, votent des résolutions indiquant les points précis

(1) Compte rendu officiel du Congrès International de Bienfaisance, Francfort, 1857, p. 225.

sur lesquels doit porter la législation internationale de l'avenir.

C'est, en 1884, le Congrès international ouvrier de Roubaix qui demande une réglementation internationale du travail portant sur l'interdiction du travail des enfants au-dessous de 14 ans, la limitation du travail des hommes et des femmes, l'interdiction du travail de nuit, sauf dans des cas déterminés, l'interdiction des travaux nuisibles à la santé des travailleurs, la fixation d'un salaire minimum et la journée de huit heures.

En 1886, la Conférence Internationale du Travail, en 1887, le Congrès de Montluçon, tenu par les Syndicats ouvriers de France invitent les gouvernements à nouer des négociations concernant la conclusion de conventions internationales et d'accords sur les conditions du travail. Enfin, en 1889, le Congrès socialiste de Paris reconnaît la nécessité d'une législation internationale dont les principes sont ceux déjà posés par le Congrès de Roubaix avec, en plus, la question du repos hebdomadaire et la sanction nécessaire à toute réglementation internationale, la création de services d'inspection du travail internationaux.

Il n'était pas douteux qu'un aussi vaste mouvement d'opinion devait avoir sa répercussion directe dans les sphères gouvernementales des différents pays d'Europe et nous voyons bientôt la question faire l'objet des préoccupations des hommes d'Etat et donner lieu à d'importants débats parlementaires.

En Allemagne, dès 1871, Bismarck fait diverses tentatives pour réaliser avec l'Autriche des réformes sociales d'un commun accord. Il n'y réussit pas et cet essai infructueux le laisse très sceptique sur la possibilité d'établir

une législation internationale du travail. Le 11 janvier 1885, il prononce au Reichstag un important discours concluant à l'impossibilité pratique d'une réglementation internationale. Ce discours semble provoquer un certain revirement dans l'opinion publique ; pas pour longtemps d'ailleurs, car, dès l'année suivante, le parti social démocrate dépose une proposition en faveur d'une législation internationale du travail, invitant le chancelier à convoquer une Conférence des principaux Etats industriels pour s'entendre sur les points suivants :

Journée de travail de dix heures maximum.

Suppression du travail de nuit.

Interdiction du travail des enfants au-dessous de 14 ans.

En France, au lendemain de la guerre de 1870, Louis Woloski, économiste libéral, suggère le 5 février 1873 à l'Assemblée Nationale l'idée d'une réglementation internationale du travail. J.-B. Dumas adresse, l'année suivante, à l'Assemblée une pétition visant le même but.

Dix ans se passent ensuite, au bout desquels la question rebondit et, le 25 janvier 1885, est portée à la tribune du Parlement par le comte A. de Mun qui obtient le vote de l'ordre du jour suivant :

« La Chambre invite le Gouvernement à préparer l'adoption d'une législation internationale qui permette à chaque Etat de protéger l'ouvrier, sa femme et ses enfants, contre les excès du travail sans danger pour l'industrie nationale. »

Et le 7 décembre 1885, MM. Camelinat, Numa Gilly, Boyer, Basly, Prudhon, Clovis Hugues, députés, déposent sur le bureau de la Chambre la proposition suivante :

« Article premier. — Le Gouvernement français répondra favorablement aux ouvertures du Gouvernement suisse concernant une législation internationale du travail.

Art. 2. — Le Gouvernement français prendra de lui-même l'initiative, de concert avec le Gouvernement suisse, d'entamer le plus tôt possible avec les gouvernements étrangers les négociations nécessaires en vue d'une législation internationale du travail.

Art. 3. — Cette législation aura pour but :

1° L'interdiction du travail industriel des enfants âgés de moins de 14 ans ;

2° La limitation du travail des femmes et des mineurs spécialement protégés ;

3° Les mesures d'hygiène, de salubrité et de sécurité dans les ateliers, dans le but de protéger la santé, le développement physique et moral et la vie des travailleurs ;

4° La protection et l'assurance contre les accidents ;

5° L'inspection des usines, manufactures, ateliers et chantiers par des inspecteurs dont la moitié désignée par le ministère des travaux publics et l'autre moitié élue par les travailleurs ;

6° La fixation pour les adultes d'une journée normale de travail ou tout au moins d'une limite maximum ;

7° Fixation d'un jour de repos par semaine ;

8° L'institution d'un bureau international de contrôle, de statistique ouvrière et industrielle chargé d'étudier et de proposer les moyens d'étendre et de codifier la législation internationale du travail.

Art. 4. — Il sera nommé une Commission de onze membres chargée de présenter un projet détaillé de légis-

lation internationale du travail, après avoir pris l'avis des diverses sociétés ouvrières de France ».

Ce projet ne vint jamais en discussion.

Notons aussi qu'au cours de cette période les assemblées communales et départementales elles-mêmes sont préoccupées par l'idée d'une législation internationale. C'est ainsi que le 11 mars 1885, sur rapport de Vaillant, au Conseil municipal de Paris, ce dernier émet le vœu « que les Chambres décident et que le Gouvernement entame le plus promptement possible avec les gouvernements étrangers les négociations nécessaires en vue de l'établissement d'une législation internationale du travail ».

C'est ainsi aussi que le 30 août 1889, le Conseil Général du Rhône invite le Gouvernement « à prendre l'initiative d'une législation internationale du travail fixant à huit heures la durée de la journée de travail ».

Mais il manquait à ces tentatives éparses, pour qu'elles aboutissent à un résultat dans le domaine des faits, la coordination nécessaire des efforts en vue d'une action commune. C'est à la Suisse que revient l'honneur d'avoir compris la difficulté et de l'avoir surmontée en déclanchant le premier acte officiel en faveur d'une réglementation internationale du travail.

Le 5 juin 1876, le colonel Frey, président du Conseil National suisse déclare qu'il y a lieu d'examiner « si la Suisse ne devait pas provoquer la conclusion des traités internationaux tendant à régler la question ouvrière d'une manière uniforme dans tous les Etats industriels. »

Il revient à la charge peu après et le 9 décembre 1880 fait voter une motion invitant le Conseil fédéral « à entrer en négociations avec les principaux Etats industriels

dans le but de provoquer la création d'une législation internationale sur les fabriques. »

Le Conseil fédéral entreprend alors des démarches auprès des différents gouvernements et leur adresse une circulaire le 30 avril 1881. Les réponses reçues sont loin d'être satisfaisantes.

La France refuse catégoriquement en déclarant que le rôle de l'Etat n'est pas d'intervenir dans les contrats entre patrons et ouvriers, même par des mesures strictement nationales ; à plus forte raison le gouvernement se trouve fort peu disposé à se lier les mains par voie internationale sur cette matière.

L'Allemagne et l'Angleterre se prononcent dans le même sens en invoquant comme argument et l'inopportunité de pareilles mesures et la difficulté de leur application par suite des différences profondes qui séparent les conditions de travail dans les divers pays.

L'Italie et l'Autriche, tout en ne se montrant pas hostiles à l'idée d'une réglementation internationale du travail font de telles réserves, tant au point de vue du programme à examiner, que des ratifications éventuelles des décisions à intervenir, que leurs réponses équivalent pratiquement à un refus.

C'est l'insuccès sur toute la ligne. Cependant l'idée est en marche. Elle a atteint les masses populaires qui voient en elle l'unique espoir en l'amélioration de leur condition. C'est désormais la classe ouvrière qui va faire pression sur le gouvernement pour atteindre son but. « Le Grûtli », association ouvrière suisse à tendance socialiste, réclame en 1886 la reprise des négociations en vue de la création d'une législation du travail internationale. Deux députés, MM. Decurtens, catholique social, et Favon, socialiste, se

font son porte-parole et présentent au Conseil fédéral une motion l'invitant à entrer en pourparlers avec les divers gouvernements pour la réalisation de quatre réformes : la protection des mineurs, la limitation du travail des femmes, le repos hebdomadaire, la fixation d'une journée normale de travail.

Le Conseil fédéral adopte cette motion en juin 1888 et convoque les gouvernements à une conférence préparatoire pour le mois de septembre 1889, afin d'examiner la possibilité d'une entente internationale, en y joignant le programme de discussion ainsi conçu :

Interdiction du travail du dimanche.

Fixation d'un âge minimum pour l'admission des enfants dans les fabriques.

Fixation d'une durée maximum de la journée pour les jeunes ouvriers.

Interdiction de l'emploi des jeunes gens et des femmes dans des exploitations particulières nuisibles à la santé ou dangereuses.

Restriction du travail de nuit pour les jeunes gens et la femme.

Exécution des dispositions adoptées.

Depuis 1881, les idées ont évolué ; le mouvement général en faveur d'un droit ouvrier international a pris une grande amplitude. Aussi les réponses des Gouvernements portent-elles le reflet de cet état d'esprit nouveau et tous se montrent disposés à participer à la Conférence. La France en particulier, rompant définitivement avec le dogme de la non intervention qu'elle prônait si fort quelques années auparavant répond :

« Le Gouvernement de la République porte un trop vif intérêt à toutes les questions sociales, particulièrement

à celles qui concernent la production industrielle et l'amélioration des conditions de la vie de l'ouvrier pour ne pas avoir accueilli avec une sympathie particulière les ouvertures du Conseil Fédéral. »

Aussi le Gouvernement suisse peut-il déjà fixer la date et le lieu de la réunion internationale : Berne, 5 mars 1890.

Les partisans de la législation internationale du travail peuvent à juste titre se réjouir de voir sur le point d'aboutir les efforts entrepris par eux depuis plus d'un demi-siècle. La discussion a désormais débordé des cadres étroits de la doctrine pour être posée officiellement en présence des représentants autorisés des grands Etats européens.

CHAPITRE II

Les premiers essais

Conférence de Berlin - Conférence de Zurich Conférence de Bruxelles

---

§ I. Conférence Officielle de Berlin (15 mars - 29 mars 1890)

Contre toutes les espérances et les probabilités, ce n'était pas la Suisse qui devait recueillir les fruits de sa persévérance et de son initiative hardie et avoir la joie de voir réunis à Berne les délégués de la première Conférence Internationale du Travail. Brusquement, en effet, au moment où les dernières réponses, toutes satisfaisantes, arrivaient en Suisse, le jeune empereur d'Allemagne Guillaume II, prit la proposition du Conseil Fédéral à son compte. Celui-ci accepta de retirer ses invitations et Guillaume II lança les siennes, adoptant comme programme celui élaboré déjà par la Suisse en y ajoutant seulement la réglementation du travail dans les mines. Par rescrit en date du 4 février 1890, l'empereur prenait posture de véritable novateur, faisant absolument sienne l'idée d'entente internationale en vue de l'amélioration de la condition des travailleurs.

On s'est demandé, à juste titre, les raisons de l'attitude de Guillaume II en cette circonstance et on a fourni à ce

sujet une foule d'explications ; but électoral, ont dit les uns, le jeune empereur voulant, au début de son règne, se concilier les bonnes grâces d'un parti socialiste déjà fort remuant ; préoccupations d'ordre extérieur, ont dit les autres, venues de la crainte de voir l'Allemagne qui avait une réglementation du travail en état d'infériorité vis-à-vis d'autres nations qui n'en avaient pas. Tout cela est possible, certes, ainsi d'ailleurs que le sentiment personnel qui a pu guider Guillaume II dans sa façon d'agir et l'a entraîné, en convoquant la première Conférence internationale, à se poser en champion de la classe ouvrière et à étonner le monde ; mais à notre avis, le principal moteur de cette décision semble résider dans la sourde hostilité que Guillaume nourrissait à l'égard de son chancelier Bismarck. On se souvient, en effet, du discours de ce dernier au Reichstag, en 1885, discours concluant à l'impossibilité pratique d'une réglementation internationale du travail. La convocation de la Conférence de Berlin par l'empereur est symptomatique des divergences de vues qui séparaient les deux hommes. La conséquence ne s'en fit pas attendre : Bismarck était disgrâcié au cours de cette même année 1890.

Quoi qu'il en soit, la Conférence eut lieu du 15 au 29 mars, à Berlin. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse, y étaient représentées. Elle se réunit sous la présidence du baron de Berlepsch, ministre du Commerce d'Allemagne. Les délégués français étaient MM. Jules Simon et Tolain, sénateurs ; Burdeau, député ; Linder, vice-président du Conseil supérieur des Mines ; Victor Delahaye, ouvrier mécanicien, avec comme adjoints

MM. Jacquot, Consul général de France à Leipzig, Laporte, inspecteur divisionnaire du travail, Pellé, ingénieur des mines. Tous interventionnistes convaincus, ils étaient animés, comme d'ailleurs les délégués des autres puissances, d'un vif enthousiasme pour l'œuvre entreprise, mais cet enthousiasme semble avoir été tempéré par des instructions restrictives reçues de leurs Gouvernements respectifs qui ont eu leur répercussion directe sur les résultats. La Conférence, en effet, convoquée pour élaborer une législation internationale, se contenta, en définitive, d'émettre des vœux sur les réformes proposées alors que la première puissance invitante, la Suisse et Guillaume II ensuite, auraient voulu leur voir donner une solution internationale.

Nous ne reproduirons pas ici le texte de ces vœux ; nous allons nous borner à en indiquer simplement le sens général en les groupant sous les différents chefs auxquels ils se réfèrent.

Travail dans les mines

Age d'admission, 14 ans (12 ans pour les pays méridionaux).

Interdiction d'employer des femmes.

Diminution de la durée de la journée de travail dans le cas d'insalubrité naturelle ou accidentelle à laquelle on ne peut apporter aucun remède.

Travail du dimanche

Etablissement d'une réglementation assurant un jour de repos par semaine, ce jour étant fixé au dimanche.

Exceptions prévues en faveur : 1° des industries exigeant la continuité de la production ; 2° des industries saisonnières.

Travail des enfants

Age d'admission, 12 ans (10 ans pour les pays méridionaux), avec nécessité d'avoir, au préalable, satisfait aux prescriptions concernant l'instruction primaire.

Réglementation du travail des enfants de 12 à 14 ans :

1° Interdiction du travail de nuit et du travail du dimanche.

2° Durée maximum du travail : six heures par jour avec repos d'une demi-heure.

3° Interdiction de les employer dans des travaux insalubres ou dangereux.

Travail des jeunes ouvriers

1° *Jeunes ouvriers de 14 à 16 ans :*

a) Interdiction du travail de nuit et du dimanche.

b) Durée maximum du travail : dix heures avec repos d'une heure et demie.

c) Des restrictions devront être prévues pour les occupations particulièrement insalubres ou dangereuses.

2° *Jeunes ouvriers de 16 à 18 ans.* — Assurer leur protection en ce qui concerne :

a) Une journée maximum de travail.

b) Le travail de nuit.

c) Le travail du dimanche.

d) Leur emploi dans des occupations particulièrement insalubres ou dangereuses.

Travail des femmes

Interdiction du travail de nuit.

Durée maximum de la journée de travail : dix heures avec repos d'une heure et demie.

Admission au travail des femmes accouchées, quatre semaines seulement après leur accouchement.

Mise à exécution des dispositions adoptées par la Conférence

Pour le cas où les gouvernements donneraient suite aux travaux de la Conférence, il leur est recommandé de s'inspirer des dispositions suivantes : les rapports sur les mesures prises, dressés par des fonctionnaires nommés par les gouvernements devront être communiqués à tous les gouvernements ainsi que les relevés statistiques et le texte des prescriptions émises par voie législative ou administrative et se rapportant aux questions visées dans les délibérations de la Conférence.

Comme on le voit, la Conférence n'avait pas hésité à aborder les problèmes de législation ouvrière les plus brûlants et à y apporter les suggestions les plus fécondes pour leur solution. Malheureusement les résultats furent loin de répondre aux espérances qu'on avait formées. Aucun résultat pratique ne fut atteint et cela pour diverses raisons. D'abord, l'organisateur de la Conférence, Guillaume II lui-même, qui avait fait parade d'un si bel enthousiasme et d'un si ardent désir de donner satisfaction aux besoins et aux désirs des ouvriers se désintéressa complètement, du jour où la Conférence eut clos ses travaux, du sort réservé aux vœux que les délégués avaient émis. Peu lui importait désormais que dans son empire les ouvriers continuent à souffrir des journées interminables de labeur, la misère sordide, la maladie. Le but qu'il poursuivait était atteint : il s'était concilié, par son geste, une majorité importante au Reichstag ; il avait

attiré à lui l'attention de l'Europe entière qui le considérait désormais comme un esprit hardi et un puissant novateur. Il était satisfait.

D'autre part, les divers gouvernements qui avaient participé à la Conférence hésitèrent, à juste titre, ne sachant pas ce que feraient leurs voisins, à mettre en application par voie législative les mesures proposées à la Conférence et restèrent dans une prudente expectative. Et enfin, il faut bien le reconnaître, la tentative était prématurée, plusieurs nations entrant à peine dans la voie de la réglementation nationale.

On avait donc en somme abouti à un simple échange d'opinion. C'était un échec et il semble de prime abord que, loin d'avoir fait avancer la question, la Conférence de Berlin l'ait plutôt fait reculer. Ses piètres résultats, en effet, permirent aux adversaires de l'intervention de crier victoire et de proclamer que pareil échec était bien la preuve que l'idée d'une réglementation internationale du travail était pratiquement irréalisable.

Les événements, comme nous le verrons, ont donné tort à cette théorie. La Conférence de Berlin, malgré les apparences, a fait œuvre éminemment utile ; elle a amassé d'excellents matériaux pour la préparation de la législation internationale de l'avenir.

§ II. — Congrès International pour la protection ouvrière de Zurich. — Congrès International de législation du travail de Bruxelles.

Le revirement provoqué dans l'opinion publique par l'échec apparent de la Conférence de Berlin n'eut pas, pour l'idée d'internationalisation des lois ouvrières, les

suites funestes que ses adversaires s'étaient complus à vouloir lui attribuer et les dernières années du XIX^e^ siècle sont de nouveau marquées par un fort courant d'opinion en faveur de la réalisation d'un droit ouvrier uniforme. Cette tendance se fait jour dans deux grandes réunions internationales : le Congrès International pour la protection ouvrière de Zurich, qui expose un vaste programme de revendications ouvrières, et le Congrès International de législation du travail de Bruxelles, composé presque exclusivement de professeurs et de juristes, qui examine les questions en se plaçant strictement sur le terrain de la doctrine.

Ce sont ces deux réunions, sans aucun caractère officiel, soulignons-le bien, que nous allons étudier maintenant.

A. — *Congrès International pour la protection ouvrière, Zurich, 23-28 avril 1897.*

La Suisse, immédiatement après la Conférence de Berlin, se déclare décidée à continuer l'œuvre qu'elle avait commencée et le Conseil Fédéral, en 1896, fait solliciter, en ce sens, les Etats étrangers par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques. L'échec de la réunion officielle était trop récent pour que cette tentative réussisse. Les réponses des gouvernements se ressentent de cet état d'esprit et sont en conséquence très évasives.

Aussi, l'idée d'une Conférence diplomatique semble devoir être, pour l'heure, abandonnée. C'est alors que la Fédération ouvrière suisse (Arbeiter Bund), chargea, au Congrès de Bienne son Comité central de convoquer un Congrès international pour délibérer sur la protection ouvrière.

Le Congrès s'ouvrit le 23 avril 1897 sous la présidence de Heinrich Scherrer, député socialiste de Saint-Gall, réunissant un nombre important de délégués et d'invités aux tendances politiques et religieuses les plus diverses, depuis les socialistes jusqu'aux catholiques sociaux, la France seule, échappant à cette règle, par suite du refus des socialistes et représentants des syndicats de participer à un Congrès où étaient admis des catholiques.

Des délibérations du Congrès sortirent un certain nombre de vœux en faveur de la réglementation du travail et de la protection ouvrière internationale. Celui qui est le plus important, à notre point de vue, fut présenté par M. Curti, conseiller municipal de Saint-Gall, et était ainsi conçu :

« Le Congrès International pour la protection ouvrière tout en reconnaissant les efforts réitérés du Conseil Fédéral suisse, en vue de l'élaboration d'une législation internationale pour la protection ouvrière émet le vœu que ces tentatives soient renouvelées à bref délai et que le Conseil Fédéral y emploie toute son influence. Le Congrès charge son bureau de porter, de la façon qu'il jugera la plus convenable, ce vœu à la connaissance du Conseil Fédéral suisse. »

Une fois de plus, la classe ouvrière, formulant un programme de revendications, n'avait pas manqué d'y inscrire une clause, en faveur de la création d'une loi internationale régissant sa condition.

B. — *Congrès International de législation du travail. Bruxelles, 20-30 septembre 1897.*

La convocation, à Bruxelles, d'un Congrès de législation du travail a son origine dans un échange suivi de

correspondance entre M. Mahaim, professeur à l'Université de Liège et M. Brentano, professeur à Leipzig, qui voulaient, par cet intermédiaire, établir une conjonction entre l'école nouvelle française et l'école allemande. Un comité, à l'effet de réunir ce Congrès se forma avec MM. Brants Denis, de Ridder, Strauss et Mahaim et les pourparlers allaient bon train quand vint l'annonce du Congrès de Zurich. Par le but qu'il poursuivait, il se rapprochait sensiblement de celui qu'on se proposait de réunir à Bruxelles. Aussi M. Mahaim se mit-il en rapport avec les organisateurs suisses pour proposer la fusion. Aucune réponse ne lui étant parvenue, M. Mahaim poursuivit ses démarches dans un autre sens et quelques temps après s'ouvrait le Congrès de Bruxelles. Il réunit les représentants de l'Allemagne, de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France, du Luxembourg, de la Grande-Bretagne, de la Hongrie, des Pays-Bas, du Portugal, de la Roumanie, de la Russie et de la Suède.

Tant par sa composition que par le but qu'il poursuivait, il différait sensiblement du Congrès de Zurich. Pas de diplomates, pas de fonctionnaires, peu de représentants des syndicats ouvriers, mais presque uniquement des théoriciens, économistes, juristes, professeurs, les uns libéraux orthodoxes, les autres interventionnistes déclarés. C'est ainsi que parmi les représentants de la France, nous trouvons les noms de M. le professeur Pic, de la Faculté de Droit de Lyon et celui de M. le professeur Bourguin de la Faculté de Droit de Paris, tous deux interventionnistes, à côté de ceux de Yves Guyot et Jules Fleury, partisans du « laisser faire ».

Le but poursuivi n'est pas de formuler des revendications, mais d'étudier les modifications subies par la légis-

lation protectrice des ouvriers dans chaque pays depuis la Conférence de Berlin, d'entendre et de discuter des rapports de fait sur la situation actuelle sans prendre aucune résolution. Deux questions principales soulevées au cours du Congrès méritent notre attention.

La première est relative à la protection internationale. Le Congrès eut à se prononcer sur le point de savoir si elle était possible et désirable et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et sous quelle forme. Contrairement à ce qu'on pouvait espérer, les délégués reconnurent presqu'unanimement qu'une telle législation était impossible parce qu'il n'existait pas de moyen de la contrôler et de la sanctionner efficacement.

La deuxième question est relative à l'établissement de rapports internationaux entre les offices du travail et l'organisation internationale des statistiques du travail. Ici l'accord se fit facilement sur le principe, mais des difficultés surgirent lorsqu'on arriva à son application ; les uns voulaient que l'organe chargé d'établir le lien entre les différentes nations soit un bureau international officiel, d'autres au contraire opinaient en faveur d'un office purement privé. Chacun restant sur ses positions premières, aucune entente ne fut possible, et le Congrès se sépara sans avoir pris aucune décision.

Mais le grand mérite du Congrès de Bruxelles fut, contrairement à pas mal de ses devanciers, de rechercher les moyens de donner une suite à ses travaux. Après la clôture, les interventionnistes se réunirent et chargèrent de cette tâche une Commission de trois membres : M. le duc d'Ussel, M. Brants et M. Mahaim. Celle-ci jugea que la seule solution était la création d'une Association internationale de tous les partisans de la législation du

travail sans distinction d'opinion, et, en janvier 1898, elle remettait à M. de Berlepsch, ministre d'Etat en Prusse, un avant-projet de statuts. Celui-ci fut approuvé l'année suivante, et une commission de vingt membres fut nommée et chargée d'entrer en rapport avec les différentes nations.

La chute du ministère belge provoqua l'arrêt des travaux.

Cette tentative marque la fin de la période des idées et des premiers essais. Désormais, avec un terrain bien préparé, la protection internationale va, avec le XX^e^ siècle, entrer dans la deuxième phase de son histoire.

DEUXIÈME SECTION

La période des premières réalisations

CHAPITRE PREMIER

Le Congrès de Paris (25-28 Juillet 1900)

Tout en n'étant pas une conférence officielle, mais une simple réunion de délégués, le Congrès de Paris marque le début des réalisations effectives dans le domaine de la législation internationale du travail. Il a son origine dans un important discours prononcé par M. Waddington, président de la Commission supérieure du Travail lors de la discussion au Sénat, le 27 mars 1900, du projet Millerand sur la limitation de la durée de la journée de travail dans les ateliers mixtes où des adultes sont employés en même temps que des femmes et des enfants. « Messieurs, s'écriait l'orateur, les mesures que l'on vous propose aujourd'hui nous donneront une avance considérable sur toutes les nations européennes en ce qui concerne le personnel féminin et enfantin. Pour les femmes et les enfants vous pourrez obtenir satisfaction en provoquant l'entente internationale et, j'en ai le ferme espoir, notre exemple sera suivi... (1) ». A ce discours, M. Millerand répondit :

(1) *Journal Officiel*, 27 mars 1900, Sénat, débats, pp. 171 et 172.

« Une autre suggestion que je suis heureux de relever dans le discours de M. Waddington, c'est celle qu'il adresse au gouvernement en lui demandant d'examiner s'il ne serait pas possible et convenable de prendre l'initiative d'une conférence analogue à celle qui s'est tenue il y a neuf ans et qui, si elle n'a pas produit tous les résultats qu'on était en droit d'en attendre, n'en a pas moins été un exemple excellent. Je recueille ces suggestions, je ne manquerai pas de les transmettre à mes collègues et en particulier au Ministre des Affaires étrangères (1). »

Le moment n'était-il pas d'ailleurs bien choisi pour la réunion d'un pareil Congrès ?

L'Exposition universelle venait d'ouvrir ses portes, attirant à Paris des représentants de toutes les nations ; sur les bords de la Seine s'élevait un palais d'allure simple, de ligne sobre, dont les visiteurs franchissaient les portes par millions, le Palais des Congrès et de l'Economie sociale, inventaire de l'héritage que, dans cette branche, le XIX^e^ siècle léguait au XX^e^ siècle. N'y avait-il pas là un encouragement salutaire puisé dans la réconfortante vision du progrès réalisé, à enrichir cet héritage d'une nouvelle acquisition aussi socialement utile que la réglementation internationale du travail ?

On comprend ainsi que l'idée de réunir un congrès destiné à jeter les bases d'une entente internationale en vue de l'élaboration des lois ouvrières ne pouvait que rencontrer partout un accueil enthousiaste. Contrairement cependant à ce qu'aurait pu faire espérer la déclaration de M. Millerand, le Comité d'organisation du Congrès ne

(1) *Journal Officiel*, 27 mars 1900, Sénat, débats, p. 173.

fut pas d'initiative gouvernementale mais purement privée. Nous y trouvons les noms de MM. Paul Cauwès, comme président ; Arthur Fontaine et Léopold Mabilleau, comme vice-présidents ; Raoul Jay, Gide et Martin Saint-Léon, comme membres. Le Congrès se tint à Paris, du 25 au 28 juillet 1900, avec à son programme les questions suivantes :

Limitation légale de la journée du travail ;

Interdiction du travail de nuit ;

Inspection du travail ;

Union internationale pour la protection légale des travailleurs.

Le discours d'ouverture de M. Cauwès indiquant nettement ce qu'on attend du Congrès « préparer et hâter peut-être une évolution des législations dans le sens de l'unification, évolution semblable à celle qui dans une certaine mesure s'est déjà opérée », et la brillante intervention de M. Millerand promettant l'appui moral et même matériel du gouvernement, marquent dès le début l'intérêt attaché par le Congrès à la réalisation du dernier point de l'ordre du jour. Tous deux affirment la nécessité d'une réglementation internationale du travail, et pour ce faire, la création d'un office privé plutôt qu'organe officiel qu'on aura beaucoup plus de peine à mettre sur pied. L'assemblée se rallie à ce point de vue, M. Mahaim fait le rapport, et le principe de la création d'une Association internationale pour la protection légale des travailleurs est adopté à l'unanimité. Une seule difficulté surgit lors de la discussion des statuts. L'un d'eux prévoit un représentant du Saint-Siège. Un socialiste, M. Champy, proteste contre son admission « contraire, dit-il à toutes nos idées d'émancipation ». M. Jay intervenant alors donne quel-

ques explications : la situation faite au Saint-Siège n'est pas différente de celle faite aux gouvernements.

Finalement et sur la proposition du Président, les statuts sont votés en bloc à l'unanimité moins une voix.

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs venait de naître. Jusqu'à la guerre, son ardente activité ne devait pas défaillir un seul instant dans la lutte qu'elle allait entreprendre pour l'amélioration de la condition des ouvriers.

CHAPITRE II

L'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs

L'Office International du Travail.

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs admet dans son sein tous ceux qui reconnaissent comme légal le principe de l'intervention de l'Etat dans le règlement des rapports du capital et du travail. Elle est composée de sections nationales ayant chacune leur autonomie et dirigées par un comité international formé par des délégations des diverses sections et des représentants des gouvernements.

Elle a pour but :

1° De créer des liens entre tous ceux qui dans les différents pays considèrent comme nécessaire la législation protectrice des travailleurs ;

2° D'organiser un office international du travail chargé de publier un recueil périodique de la législation du travail dans tous les pays, recueil qui comprendra :

a) Les textes ou résumés des lois et règlements de travail,

b) Un exposé historique relatif à ces lois et règlements,

c) Un résumé des rapports concernant leur application;

3° De faciliter l'étude de la législation du travail dans tous les pays ;

4° De favoriser par tous moyens l'étude de la concordance des diverses législations protectrices des ouvriers, ainsi que celle d'une statistique internationale du travail ;

5° De provoquer la réunion de congrès internationaux.

Telles sont les dispositions statutaires relatives à la composition et au but poursuivi par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Nous allons maintenant examiner dans deux paragraphes comment s'est formé et comment a fonctionné l'organisme créé par le Congrès de Paris.

§ 1er. — Sa Formation.

Dès 1901, les sections nationales naissent dans la plupart des grands pays d'Europe.

En France, le 2 mai 1901, l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs établit son siège à Paris. Son but est de coopérer d'une façon générale à l'œuvre de l'Association internationale et de travailler à l'amélioration de la législation ouvrière française. Pour atteindre ce but, divers moyens sont préconisés :

a) Gagner l'opinion publique par des conférences, publications, propagande de toute nature ;

b) Fortifier l'autorité morale de l'inspection du travail ;

c) Renseigner les intéressés sur les lois ouvrières et leur application par tous moyens et notamment par un bureau de consultations juridiques ;

d) Appuyer auprès des pouvoirs publics les modifications législatives dont l'utilité lui aurait paru démontrée ;

e) Encourager la création de groupements régionaux.

L'Allemagne, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche même dont la loi sur les sociétés interdit les rapports internationaux, créent à leur tour des sections nationales.

Le 1er mai de la même année, l'Office international du travail commence ses travaux sous la direction du professeur Etienne Bauer.

Le noyau de l'A. I. P. L. T. est maintenant formé, et, le 27 septembre 1901, a lieu à Bâle l'Assemblée constitutive. Trente-huit délégués représentent les sections nationales existantes. La présidence de l'Association est confiée à Heinrich Scherrer, député socialiste de Saint-Gall au Conseil des Etats Suisse ; la vice-présidence à Adrien Lachenal, ancien conseiller fédéral, et l'assemblée s'occupe immédiatement d'établir les règles de fonctionnement de la nouvelle organisation en délimitant strictement le rôle respectif, et de l'Office international, et de l'Association.

Le premier doit s'occuper uniquement des questions d'ordre scientifique et documentaire relatives à la protection internationale du travail. L'Association, pour sa part, doit diriger ses efforts en vue de faire aboutir des réformes de législation. D'ores et déjà, deux de ces réformes sont envisagées : l'interdiction du travail de nuit des femmes et la réglementation des industries insalubres dans lesquelles on fait emploi de phosphore blanc et de plomb.

L'Association est dès lors définitivement constituée. Examinons maintenant comment elle a fonctionné, quels ont été ses travaux.

§ 2. — Fonctionnement.

Comme nous l'avons exposé plus haut, un des buts de l'Association a été de créer un Office international du travail. Disons quelques mots de cet organisme avant d'entrer dans l'exposé de l'activité générale de l'Association.

L'Office, conformément aux statuts, a publié jusqu'à la fin de 1918 un périodique intitulé *Bulletin de l'Office international du Travail*. Edité en trois langues, français, anglais et allemand, ce recueil contient le texte des lois sociales du monde entier avec un exposé historique de ces lois et des rapports sur leur application, et a rendu les plus grands services pour le développement de la législation ouvrière dans les différents pays.

L'activité de l'Association elle-même, se manifeste ouvertement à la lecture des comptes rendus de ses assemblées générales qu'elle a tenues jusqu'en 1914 tous les deux ans dans les principales villes de la Suisse, à Bâle, à Genève, à Lugano, à Zürich. A la veille de la guerre, l'Association compte quinze sections nationales qui représentent l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Suisse. Son budget, longtemps déficitaire, accuse 100.000 francs de recettes, dont 73.000 de subventions des gouvernements et 17.000 de cotisation des sections. Au cours de ces assemblées, la plupart des grandes questions concernant la protection ouvrière ont été abordées. Sans entrer dans le détail des résultats obtenus que nous retrouverons plus loin, examinons les différents problèmes étudiés par l'A. I. P. L. T. et les solutions proposées.

A. — *Travail de nuit des femmes.*

Dès l'Assemblée constitutive, le travail de nuit des femmes fit l'objet des préoccupations des délégués. En 1902, en Pologne, le principe de l'interdiction absolue du travail de nuit des femmes est adopté. Une commission chargée d'examiner les moyens de réalisation de ce principe se réunit à Bâle du 9 au 11 septembre 1903 et expose dans son rapport la possibilité d'une entente internationale adoptant le principe et prévoyant certaines dispenses et exceptions d'application :

1° Des dispenses pour le cas d'accident imminent ou survenu, tel que incendie, inondation, explosion ;

2° Des exceptions uniquement pour les industries fruitières, chaque fois que cela est nécessaire pour sauver les produits d'une perte inévitable. Le Bureau de la Commission est chargé de s'adresser au Conseil Fédéral suisse pour le prier de bien vouloir prendre l'initiative d'une conférence internationale en vue d'une entente sur ce sujet-là.

B. — *Les poisons industriels.*

1° *Phosphore blanc.* — Le danger que présente sa manipulation ne fait de doute pour personne et la nécessité d'une entente internationale en vue de prohiber son emploi dans la fabrication des allumettes est immédiatement admise. Le Conseil Fédéral suisse se charge, en conséquence, des démarches à accomplir pour atteindre ce résultat.

2° *Le plomb et ses composés.* — L'usage du plomb et

de ses composés dans l'industrie constitue un véritable danger public auquel l'Association se propose de remédier. Un don anonyme de 25.000 marks vient, en 1904, seconder ses efforts. Il a pour but de fonder des prix destinés à être distribués à ceux qui trouveront le meilleur moyen de prévenir le danger de l'intoxication par le plomb.

D'autre part, l'Association étudie la question séparément pour chaque groupe d'industrie fabriquant ou employant le plomb, afin d'édicter, pour chacune de ces industries, les prescriptions protectrices nécessaires.

Plus particulièrement pour la céruse, l'Assemblée de 1902 admet sa prohibition dans la peinture, mais les gouvernements faisant obstacle à cette mesure, aucune entente ne paraît immédiatement possible.

Enfin, d'une façon générale, les autres composés plombifères employés dans les diverses industries (industries céramiques, industries polygraphiques) font l'objet de nombreuses enquêtes et études entreprises par les sections nationales, tous ces matériaux constituant un vaste travail d'ensemble susceptible de rendre aux Parlements les plus grands services pour l'élaboration de leur droit ouvrier. Notons aussi, pour terminer avec l'étude des poisons industriels, qu'une commission d'experts en dresse une liste les classant d'après la gravité des maladies qu'ils provoquent. Cette liste, établie par le professeur Sommerfeld, de Berlin, avec le concours du professeur Oliver, de Londres, et de Félix Putzeys, de Liège, est communiquée aux sections nationales avec mission d'agir auprès des pouvoirs publics afin qu'ils entrent dans la voie de la réglementation pour les industries les employant.

C. — *Travail à domicile.*

Dans tous les pays le travail à domicile donne lieu à des abus qu'il est du devoir des gouvernements de réprimer avec toute la rigueur possible. Ces abus viennent surtout de l'insuffisance des salaires octroyés par des employeurs peu scrupuleux à des ouvriers sans défense parce que trop nombreux d'une part (l'offre de main-d'œuvre dépassant en général de beaucoup la demande qui peut en être faite) et parce que, sans organisation corporative d'autre part (les syndicats professionnels n'existant pour ainsi dire pas, dans cette branche de la production).

C'est devant cette triste situation que s'est trouvée l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et elle s'est efforcée d'y remédier. Le mal venant de l'insuffisance des salaires, c'est à leur relèvement qu'elle a essayé d'aboutir. Elle a pour cela préconisé diverses mesures :

1° Organisation corporative reconnaissant au travailleur à domicile la liberté de coalition et d'association et la possibilité de contrats collectifs de travail ;

2° Annulation et répression des contrats stipulant des salaires insuffisants et usuraires ;

3° Création de comités auxiliaires composés sur la base paritaire, de patrons et d'ouvriers fixant un minimum de salaire (salaire égal pour travail à l'atelier et travail à domicile) soumis au contrôle d'une commission centrale de revision (délégués choisis parmi les membres des comités de salaire). A cette étude du travail à domicile, l'Association a joint celle, connexe, du « Trück system » (paiement de salaires en nature, règlements par bons ou

tickets d'économats patronaux) donnant lieu aussi à de nombreux abus (amendes disciplinaires, retenues pour malfaçon), que le professeur Pic, de la Faculté de Droit de Lyon, signale dans son rapport présenté à l'Assemblée de Zürich en septembre 1912.

Pour mettre fin à un tel état de choses, l'Association invite les sections nationales à agir auprès de leurs gouvernements afin d'obtenir l'interdiction du « Trück system ».

D. — *Assurances sociales.*

L'Association n'a pas cru devoir aborder dans ses détails le vaste problème des assurances ouvrières ; elle s'est bornée, en laissant de côté les questions de règlementation spéciale, à vouloir le régime d'égalité complète entre les travailleurs nationaux et les étrangers et dans ce but, à favoriser la conclusion de conventions internationales portant reconnaissance de ce principe.

E. — *Travail des enfants.*

La quatrième Assemblée de Genève en 1906, ayant ordonné une enquête sur le travail industriel des enfants, les résultats de cette enquête furent exposés à l'Assemblée de Lucerne de 1908 et le rapport présenté par le député Ofner, de Vienne, auteur d'un projet de loi au Reichsrath autrichien, sur le travail des enfants, concluait à son interdiction, celle-ci visant : 1° toutes les catégories de travaux faits en vue d'un profit (même ceux exécutés dans les écoles de bienfaisance) ; 2° tous les enfants, sauf ceux employés dans l'agriculture, parmi lesquels il y a lieu de distinguer entre les enfants de

l'exploitant et les étrangers, l'interdiction de travail subsistant pour ces derniers seulement.

F. — *Travail de nuit des jeunes ouvriers.*

L'Assemblée de Genève de 1906 institua une commission chargée d'étudier les divers moyens de réalisation du principe de l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers qu'elle avait adopté. Les résultats des travaux de la commission furent exposés à Lucerne en 1908 : le principe admis sans conteste, il s'agissait uniquement de déterminer les exceptions administratives nécessaires dans une convention internationale. Elles concernaient l'industrie minière et les laminoirs, travaux pour lesquels l'interdiction n'est absolue que jusqu'à 14 ans, les adolescents pouvant au-dessus de cet âge être employés la nuit. Ces exceptions furent violemment attaquées lorsqu'elles vinrent devant l'Assemblée par le professeur Jay, de Paris, comme méconnaissant les résolutions de Genève. Mais étant jugées indispensables si on voulait faire aboutir les propositions de la Commission, elles furent adoptées et le bureau de l'A. I. P. L. T. chargé d'inviter le Conseil Fédéral suisse à entreprendre des négociations en vue de la conclusion d'une entente internationale.

G. — *Durée maximum de la journée de travail.*

Dès 1904, la troisième Assemblée de l'Association réunie à Bâle adoptait, sur la proposition de M. Jay, un vœu invitant les sections nationales à se mettre au travail sur la question de la limitation légale de la journée de travail des ouvriers et employés du commerce et de l'industrie.

L'intérêt capital de la limitation apparaissant à tous, les sections nationales se mirent à l'œuvre examinant le problème sous ses trois faces : durée du travail des femmes, durée du travail des adolescents, durée du travail des adultes.

1° *Travail des femmes.* — La proposition émise à l'Assemblée de Lugano, en 1910, de la journée maximum de dix heures pour les femmes employées dans l'industrie rencontra l'assentiment général. Les législations nationales, en effet, admettaient déjà presque toutes ce principe dans leur réglementation du travail. Aussi, est-ce sans difficulté qu'on admit la possibilité d'une entente internationale qui viendrait en quelque sorte sanctionner un état de chose existant, sans rien innover.

2° *Travail des adolescents.* — C'est également à dix heures qu'on fixa, à cette même Assemblée, la durée de la journée de travail des adolescents. Les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus, subsistaient en faveur de l'adoption d'une telle mesure qui fut inscrite au programme de la prochaine Conférence.

3° *Travail des adultes.* — Pour les adultes, le problème de la réduction de la journée de travail était plus complexe. Tout en reconnaissant l'intérêt capital de la limitation et la nécessité d'une intervention législative destinée à réprimer les abus, l'A. I. P. L. T., plutôt que d'édicter des mesures générales de réforme qui risquaient de rester lettre morte, se contenta prudemment de proposer une limitation dans certaines industries seulement, celles, où par la nature même des travaux effectués et des conditions dans lesquelles ils sont effectués, cette limitation avait le plus de chance d'aboutir ; ce sont : les industries dangereuses ou insalubres, les industries où

le travail des hommes est étroitement lié au travail des femmes, les usines à feu continu, l'industrie houillère.

Les mesures envisagées n'aboutirent à la signature d'aucune convention internationale, mais elles eurent cependant le grand mérite d'attirer l'attention des législateurs nationaux qui surent, quelques années plus tard, en faire leur profit.

CHAPITRE III

Les Conférences

Nous avons vu, au cours de notre exposé sur le fonctionnement de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs, comment celle-ci, par ses travaux, par ses enquêtes, par les rapports que lui fournissaient les différentes sections nationales, préparait la réglementation internationale du travail. Avec l'étude des Conférences internationales qu'elle a provoquées, nous abordons maintenant les voies qui mènent à sa réalisation

§ 1. — Conférence internationale de Berne. (8-17 mai 1905)

A la suite de la réunion à Bâle, en 1903, de la Commission chargée d'étudier le travail de nuit des femmes et l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes, le bureau de l'A. I. P. L. T. pria le Conseil Fédéral de prendre l'initiative d'une Conférence internationale visant ces deux objets. Celui-ci, après des démarches officieuses qui rencontrèrent dans la plupart des Etats un accueil favorable, adressait, le 30 novembre 1904, une circulaire de convocation aux gouvernements et, le 8 mai 1905, se réunissaient à Berne les représentants de quinze Etats.

Les bases de deux conventions furent adoptées : l'une relative à l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, l'autre à l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

1° *Travail de nuit des femmes*

Le principe de l'interdiction est adopté à l'unanimité, ainsi que les modalités suivantes :

La durée du repos ininterrompue sera de onze heures et, dans ces onze heures, devra être compris l'intervalle de 10 heures du soir à 5 heures du matin.

L'interdiction s'appliquera à toutes les entreprises industrielles où sont employés plus de dix ouvriers et ouvrières, et en aucun cas dans les entreprises où ne sont employés que les membres d'une même famille.

L'interdiction pourra être levée :

a) En cas de force majeure, lorsque dans une entreprise se produit une interruption de travail impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique ;

b) Dans le cas où le travail s'applique à des matières susceptibles d'altération très rapide, chaque fois que la nécessité s'en fait sentir, pour sauver ces matières d'une destruction inévitable.

2° *Emploi du phosphore blanc*

Dès le début, la Conférence se heurta à une grosse difficulté. Par suite de la guerre russo-japonaise, ni la Russie ni le Japon n'avaient pu être convoqués. Or, le Japon, grand exportateur d'allumettes phosphorées, restant en dehors de la convention et conservant de ce fait pleine liberté pour la fabrication et la vente de ces pro-

duits, risquait de jouir d'un privilège énorme en matière de concurrence internationale au détriment des autres pays exportateurs, en particulier l'Angleterre et la Norvège. Aussi assistons-nous au refus systématique de ces puissances d'adhérer à une convention si le Japon n'y adhère pas à son tour. Finalement onze Etats sur les quinze représentés votèrent un projet de convention qui est en quelque sorte un compromis. Aux termes de ce projet, l'introduction, la fabrication et la mise en vente des allumettes contenant du phosphore blanc sont, en principe, interdits. Le point de départ de l'interdiction est fixé au 1er janvier 1911, sous réserve toutefois, de l'acceptation du Japon et de tous les Etats représentés à la Conférence.

§ 2. — La Conférence diplomatique de Berne. (17 septembre 1906)

Le 26 juin 1905, le Conseil Fédéral adressait aux Etats le protocole de la Conférence de Berne en y joignant une note les invitant à se réunir en Conférence diplomatique pour transformer les décisions prises en 1905 en conventions.

Les réponses arrivent satisfaisantes et la Conférence s'ouvre à Berne le 17 septembre 1906. Quatorze puissances y sont officiellement représentées. Ce sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse. Les travaux de la Conférence aboutissent, le 26 septembre, à la conclusion de deux conventions inter-

nationales qui sont en quelque sorte la confirmation des décisions de la Conférence de 1905. Nous allons les examiner rapidement.

A. *Convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie.*

La convention reproduit, quant au principe et aux exceptions, les termes mêmes de l'accord de 1905, mais innove aussi fort heureusement sur un certain nombre de points qui sont les suivants :

Mise à exécution des dispositions de la convention. — Les gouvernements sont invités à prendre, sur leur territoire, toutes les mesures administratives nécessaires pour assurer la stricte exécution des dispositions de la convention.

De plus, les Etats doivent se communiquer les lois et règlements mis en vigueur dans leur pays ainsi que les rapports périodiques concernant l'application de ces lois et règlements (art. 5).

Applicabilité de la convention aux colonies, possessions et protectorats d'un Etat signataire. — La convention est applicable aux colonies, possessions ou protectorats des états signataires. Dans ce cas, le gouvernement intéressé notifiera l'adhésion au Conseil Fédéral suisse, mais, comme les travaux dans les colonies sont soumis à des conditions absolument différentes, « la convention pourra ne pas s'appliquer à telles catégories de travaux indigènes dont la surveillance serait impossible » (art. 6).

Dérogations en faveur des pays situés hors d'Europe et des colonies, possessions ou protectorats où le climat et la condition des populations indigènes l'exigent. — La durée du repos de nuit pourra être inférieure au maxi-

mum de onze heures fixé par la convention, à la condition que des repos compensateurs soient accordés pendant le jour (art. 7).

Dépôt des ratifications. — Il devra être effectué au plus tard le 31 décembre 1908, auprès du Conseil Fédéral suisse.

Faculté d'adhésion. — Les Etats non signataires de la convention pourront y adhérer postérieurement par acte adressé au Conseil Fédéral.

Faculté de dénonciation. — Les Etats ayant adhéré à la convention ne peuvent la dénoncer qu'à l'expiration d'un délai de douze ans à partir de la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications. La dénonciation n'aura d'effet qu'un an après qu'elle aura été adressée au Conseil Fédéral suisse.

Sanctions. — Le problème du contrôle de l'application de la convention souleva dès le début de la Conférence une grande discussion. Les délégués eurent à examiner une proposition franco-suisse tendant à l'institution d'une commission internationale composée de délégués des divers Etats contractants. Cette commission devait avoir pour mission d'émettre un avis sur les questions litigieuses et les plaintes qui lui seraient soumises et d'en dresser un rapport qui serait communiqué aux Etats intéressés. De plus, la commission devait servir à la préparation des conférences internationales du travail de l'avenir.

Cette proposition rencontra immédiatement l'opposition de l'Allemagne qui, par la voix de son représentant, M. de Bülow, la déclara inacceptable car, disait-il, « elle risquerait de contrecarrer les décisions législatives et les mesures administratives des différents Etats et de

faire du tort ou de porter préjudice à leur souveraineté ».

A l'Allemagne s'associèrent les représentants de l'Autriche, de la Hongrie et du Luxembourg et finalement la proposition dut être abandonnée. Mais, reprise par M. Revoil, ambassadeur de France, elle fut insérée sous forme de vœu en annexe de la convention, lequel vœu ne recueillit d'ailleurs que la signature de dix puissances.

La question de sanctions des conventions internationales venait d'être abordée pour la première fois. Elle ne devait recevoir de solution — et encore combien précaire — qu'à la signature du Traité de Versailles.

B. *Convention internationale sur l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes.*

Sept Etats seulement, l'Allemagne, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse, signèrent cette convention dans laquelle nous retrouvons les principes contenus dans les décisions de Berne de 1905, seule la clause relative au Japon étant supprimée.

Mais, comme dans la convention précédente, nous pouvons remarquer le souci constant des délégués de voir la convention mise en pratique, et ce sont les mêmes mesures qui sont prévues. Bornons-nous à les énumérer : communication par la voie diplomatique des lois et règlements en vigueur relatifs à l'emploi du phosphore blanc, rapports sur l'application de ces lois et règlements, extension d'application de la convention aux colonies, possessions, protectorats. Signalons enfin que les puissances ne pourront user de la faculté de dénonciation qu'après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications.

§ 3. — La Conférence de Berne. (Septembre 1913)

Ce fut une Conférence préparatoire au même titre que celle de 1905. Son programme élaboré dès 1910 par l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs dans sa sixième Assemblée générale, à Lugano, comportait deux questions : l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers dans l'industrie et la fixation à dix heures de la journée de travail des femmes et des jeunes ouvriers.

Quatorze Etats répondirent à la convocation qui leur était adressée et, sous la présidence de M. Schulthers, membre du Conseil Fédéral suisse, adoptèrent deux avant-projets de convention :

A. *Base d'une convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers employés dans l'industrie.*

Le travail de nuit sera interdit aux jeunes ouvriers jusqu'à 16 ans révolus. Le repos de nuit aura une durée de onze heures consécutives.

L'interdiction absolue jusqu'à l'âge de 14 ans pourra être levée pour les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans dans les deux cas suivants :

1° Si l'intérêt de l'Etat ou un autre intérêt public l'exige d'une manière absolue ;

2° En cas de force majeure (interruption de l'exploitation impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique).

La convention entrera en vigueur deux ans après la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications, sauf pour les industries verrières, laminoirs et forges, où ce délai est porté à dix ans.

B. *Bases d'une convention internationale sur la fixation de la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers employés dans l'industrie.*

La durée maximum de la journée de travail pour les femmes et les jeunes ouvriers de moins de 16 ans sera de dix heures.

Cette limitation de la durée du travail pourra être déterminée aussi à raison de soixante heures par semaine, avec un maximum de dix heures et demie par jour.

La durée du travail pourra être prolongée dans les cas suivants :

1° Si l'intérêt de l'Etat ou un autre intérêt public l'exige ;

2° En cas de force majeure (interruption d'exploitation impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique) ;

3° Dans le cas où le travail s'applique à des matières susceptibles d'altérations rapides ;

4° Dans les industries saisonnières ;

5° En cas de circonstances exceptionnelles.

Dans ces cas, la durée du travail pourra atteindre douze heures par jour maximum. Mais les heures supplémentaires ne devront pas dépasser un total de cent quarante heures par année, sauf pour certaines industries limitativement énumérées (briqueterie, tuilerie, vêtements, etc.), où elles pourront atteindre cent quatre-vingt heures.

Ces prolongations ne s'appliquent pas aux jeunes ouvriers de moins de 16 ans.

Une Conférence diplomatique convoquée pour le jeudi 3 septembre 1914 par circulaires du Conseil Fédéral suisse en date du 31 décembre 1913 et 14 juillet 1914, devait être appelée à transformer en accords internationaux les résolutions adoptées à Berne en 1913.

La déclaration de guerre vint brusquement arrêter les travaux en cours ; par sa note du 7 août 1914, le Conseil Fédéral annonçait aux différents gouvernements l'ajournement *sine die* de la Conférence.

CHAPITRE IV

Les Traités de Travail

Les diverses conventions que nous venons d'examiner dans le chapitre précédent sont en quelque sorte des traités multilatéraux. Les engagements pris par un Etat le sont, non pas envers un autre, mais vis-à-vis de tous les Etats qui adhèrent ou adhéreront postérieurement à la convention.

Avec les traités de travail proprement dits, dont nous abordons l'étude maintenant, nous assistons à l'entente de deux Etats ayant des intérêts précis et s'accordant des avantages réciproques. Ces traités présentent évidemment sur les ententes internationales le gros inconvénient de créer des injustices ; en effet, si le traité abolit le régime de défaveur vis-à-vis des sujets d'un Etat, il le laisse subsister pour les autres. Cependant, tels qu'ils sont, ils paraissent présenter, à nos yeux, un avantage certain. Sur une question déterminée il est plus facile de réaliser l'entente entre deux nations plutôt qu'entre un plus grand nombre de parties comme l'exigent les conventions internationales, liant une douzaine d'Etats, et la conclusion de ces traités marque un acheminement certain vers des solutions plus générales.

Aussi l'Association Internationale pour la protection légale des Travailleurs n'a-t-elle pas négligé dans ses

efforts constants pour l'établissement d'une protection internationale ouvrière l'utilité de pareils accords et a-t-elle favorisé par sa propagande, la conclusion de nombreux traités bilatéraux de prévoyance et de travail.

Le premier en date de ces traités — qui est en même temps le prototype du genre — est le traité franco-italien du 15 avril 1904. C'est à son étude que nous allons nous attacher plus particulièrement en nous contentant d'énumérer les accords de même genre qui ont été conclus postérieurement et reproduisent d'une façon générale les dispositions contenues dans le traité franco-italien.

Enfin, dans un dernier paragraphe nous examinerons une variété spéciale de traités, qui ne sont pas à proprement parler des traités de travail, mais touchent néanmoins par certains côtés aux questions qui nous intéressent. Ce sont les traités de commerce dans lesquels sont insérées des clauses relatives au travail.

§ 1er. — La Convention franco-italienne du 15 avril 1904 *complétée par les arrangements des 20 janvier, 9 juin 1906, 15 juin et 9 août 1910 ; remaniée par la convention franco-italienne du 30 septembre 1919.*

Le traité franco-italien est le résultat de pourparlers engagés dès 1902 entre M. Luzatti, ministre italien, et M. Barrère, alors ambassadeur de France en Italie. Ces pourparlers, poursuivis au Congrès de Cologne en 1902 par M. Luzatti, leur auteur, et par M. Arthur Fontaine, directeur du Travail en France, aboutirent en janvier 1904 à l'ouverture de négociations officielles entre les deux gouvernements, et, le 15 avril 1904, à la signature du

traité, qui fut promulgué en France par décret du Président de la République, le 8 octobre de la même année. Les motifs qui ont inspiré le traité ainsi que son programme sont exposés dans le préambule qui déclare que les deux gouvernements ont décidé la conclusion d'une convention internationale parce qu'ils désirent « par des accords internationaux, assurer à la personne du travailleur les garanties de réciprocité analogues à celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail, et particulièrement :

1° Faciliter à leurs nationaux travaillant à l'étranger la jouissance de leur épargne et leur ménager le bénéfice des assurances sociales ;

2° Garantir aux travailleurs le maintien des mesures de protection déjà édictées en leur faveur et concourir au progrès de la législation ouvrière ».

Le traité contient trois parties distinctes : l'une relative aux institutions de prévoyance, l'autre à la protection légale des travailleurs, enfin la dernière relative aux sanctions.

Notons, avant de procéder au commentaire de ces diverses rubriques, que le traité se contente, sauf pour les clauses relatives aux sanctions qui présentent un caractère définitif, d'énoncer un certain nombre de principes généraux et prévoit dans son article 1er une série d'arrangements à intervenir postérieurement à la ratification de la convention, pour l'application de ces principes. En exécution de ces dispositions, plusieurs arrangements de cette nature ont été conclus. Nous allons les commenter en même temps que le texte du traité.

1. — *Institutions de prévoyance.*

A. *Transfert des fonds déposés dans les Caisses d'épargne.* (Arrangement du 15 avril 1904 relatif aux Caisses d'épargne postales ; arrangement du 20 janvier 1906 relatif aux Caisses d'épargne ordinaires.)

Les fonds versés à titre d'épargne, soit en France par des ouvriers italiens, soit en Italie par des ouvriers français, peuvent, à la demande des intéressés être transférés sans frais d'une caisse à l'autre par l'entremise des administrations des postes des deux pays, le montant maximum de ces transferts étant fixé à 1.500 francs par livret.

B. *Caisses de retraites.* (Arrangement du 9 août 1910.)

Les ouvriers italiens travaillant en France et les ouvriers français travaillant en Italie peuvent faire des versements destinés à la Caisse nationale des retraites de leur pays et jouir de la pension échue ; en d'autres termes, ils peuvent user de la Caisse du pays sur le territoire duquel ils se trouvent, comme d'un organisme national.

C. *Retraites ouvrières.* — Le traité (art. 1, alinéa *c*) est ainsi conçu :

« Admission des Italiens au régime des retraites ouvrières françaises et des Français au régime des retraites ouvrières en Italie. »

C'est le principe de la réciprocité qui est nettement posé, mais qui n'a pas reçu jusqu'à ce jour d'application, le projet de loi sur les retraites ouvrières n'ayant pas encore abouti en Italie.

D. *Assurances accidents.* (Arrangement du 9 juin 1906.)

D'après le droit commun de la loi française du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, l'ouvrier étranger, victime d'accident, ainsi que ses représentants résí-

dant en France, est traité sur pied d'égalité avec l'ouvrier français pour l'allocation des rentes. Mais la situation change si l'ouvrier étranger cesse de résider en France ; il reçoit alors pour toute indemnité un capital égal à trois fois la rente qui lui avait été allouée ; de même pour ses ayants droit étrangers cessant de résider en France ; enfin, les représentants de la victime ne reçoivent aucune indemnité si, au moment de l'accident, ils ne résident pas sur le territoire français.

Le traité franco-italien fait disparaître cette inégalité de traitement, et désormais les ouvriers et employés de nationalité italienne victimes en France d'accidents du travail, ainsi que leurs représentants, auront droit aux mêmes indemnités que les Français, et réciproquement.

E. *Assurance chômage.* — En cette matière, le traité anticipe hardiment sur l'avenir, le système de l'assurance-chômage n'étant dans les deux pays qu'à l'état de projet. Il admet le principe de la réciprocité pour le jour où cette institution fonctionnera.

II. — *Protection légale du travail*

A. *Protection des jeunes ouvriers français travaillant en Italie et des jeunes ouvriers italiens travaillant en France.* (Arrangement du 15 juin 1910.)

C'est la loi territoriale qui s'appliquera désormais aux enfants étrangers travaillant sur le territoire de l'un des deux Etats.

Les enfants italiens travaillant en France, et les enfants français travaillant en Italie, devront produire, pour être admis dans un établissement industriel, un certificat dont les formes sont déterminées par l'arrangement.

D'autre part, sont énumérés les travaux interdits aux enfants en raison de leur caractère d'insalubrité et des dangers qu'ils présentent.

Enfin, des comités de patronage des enfants ouvriers immigrés fonctionneront dans chaque centre industriel. Ils seront composés de personnes de la nationalité des jeunes ouvriers et, obligatoirement, du sous-préfet, du maire et d'un inspecteur du travail. Ils auront pour mission de veiller :

1° A la stricte application des lois et règlements relatifs au travail des jeunes ouvriers italiens ou français ;

2° A l'observation rigoureuse des dispositions légales relatives au certificat d'aptitude ;

3° A l'application des lois sur l'instruction primaire obligatoire ;

4° A ce qu'un traitement équitable au point de vue logement, hygiène, moralité, alimentation, soit réservé aux jeunes ouvriers qui sont en dehors de leurs familles.

Enfin, ces comités auront le droit, le cas échéant, d'étendre leur patronage aux ouvriers de tous âges, Italiens en France, et Français en Italie.

B. *Conférences internationales.* — L'art. 3 du traité impose l'obligation pour les deux Etats de participer à une conférence internationale du travail si l'autre y prend part.

C. *Engagements du Gouvernement italien.* — Enfin, l'Italie, nettement en retard sur la France, au point de vue de la législation ouvrière, prend divers engagements tendant à faire cesser cet état de choses, notamment en ce qui concerne :

1° Son inspection du travail, dont l'organisation doit être complétée ;

2° La réduction progressive de la durée de la journée de travail des femmes employées dans l'industrie qui devra être réalisée graduellement.

III. — *Sanctions du Traité*

Chacune des deux parties contractantes se réserve la faculté de dénoncer à toute époque la présente convention en faisant connaître son intention un an à l'avance, s'il y a lieu de reconnaître que la législation protectrice relative au travail des femmes et des enfants n'a pas été respectée par l'autre partie, faute d'une inspection du travail suffisante ou par suite de tolérances contraires à l'esprit de la loi, ou que la législation a diminuée, sur les mêmes points, la protection édictée en faveur des travailleurs.

La seule sanction est donc la dénonciation du traité. Cette mesure est d'ailleurs suffisante pour faire respecter les engagements contractés. En effet, les avantages matériels que consacre le traité en faveur de l'Italie (caisses d'épargne, caisses de retraite, toutes les exceptions au régime de droit commun des assurances-accidents) sont si importants pour cette nation, qu'elle doit se méfier de mécontenter au sujet du travail la France, si elle ne veut pas s'exposer à se voir retirer le bénéfice du régime de faveur dont elle jouit. En fait, d'ailleurs, l'Italie a très bien senti ce danger et s'est efforcée de tenir loyalement ses engagements. Dès 1906, elle a organisé sur des bases nouvelles son inspection du travail et, par la suite, édicté de nombreuses lois de prévoyance et de protection

ouvrière (lois sur le repos hebdomadaire, sur le travail des femmes et des enfants, sur le travail de nuit dans les boulangeries, etc.).

§ 2. — Les autres Traités de Travail

Ils sont presque tous relatifs aux accidents du travail. Nous allons les passer en revue en suivant, pour ce faire, l'ordre chronologique.

I. — *Traité entre la Belgique et le Luxembourg du 15 avril 1905*

Il consacre le principe de l'assimilation aux nationaux des ouvriers étrangers victimes d'accidents du travail.

En règle générale, c'est la loi du lieu de l'accident qui sera appliquée, sauf deux exceptions :

1° Lorsqu'il s'agira d'ouvriers, sans distinction de nationalité, qui sont occupés passagèrement, c'est-à-dire pendant six mois au plus sur le territoire de celui des deux Etats contractants où l'accident est survenu, mais qui sont attachés à une entreprise située sur le territoire de l'autre Etat, c'est la législation de ce dernier Etat qui sera seule applicable ;

2° (Convention additionnelle du 22 mai 1905.) De même pour les personnes attachées à des entreprises de transport et occupées de façon intermittente, même habituelle, dans les pays autre que celui où les entreprises ont leur siège.

De plus, le bénéfice des lois d'accidents est étendu aux personnes que les lois de chacun des Etats assimilent aux ouvriers.

II. — *Traité entre le Luxembourg et l'Allemagne du 2 septembre 1905.*

Il accorde aux ouvriers de chacun des deux Etats, occupés sur le territoire de l'autre Etat, le bénéfice de l'assurance accident. Mais ce principe a une portée très restreinte ; il ne s'applique, en effet, qu'aux personnes attachées à un établissement de l'un des pays contractants dont une partie de l'exploitation s'étend temporairement sur le territoire de l'autre pays.

Une ordonnance de l'Empire allemand, en date du 22 février 1906 édicte des dispositions analogues en faveur de la Belgique.

III. — *Traité entre la France et la Belgique du 21 février 1906. — Traité entre la France et le Luxembourg du 27 juin 1906.*

Les deux traités assimilent aux nationaux les ouvriers étrangers victimes d'accidents du travail. La loi applicable est celle du lieu de l'accident, sauf les deux exceptions que nous avons rencontrées dans le traité entre la Belgique et le Luxembourg.

IV. — *Traité entre l'Allemagne et les Pays-Bas du 27 août 1907 et Convention additionnelle du 30 mai 1914.*

Il vise les entreprises ayant des établissements dans les deux pays et pose le principe de la territorialité de la loi d'assurance-accidents sauf deux exceptions, dans lesquelles c'est la loi du siège de l'entreprise qui doit s'appliquer :

1° Pour la partie ambulante des entreprises de transport ;

2° Pour les entreprises de toute nature qui n'ont pas six mois de durée d'exploitation.

V. — *Traité entre la France et la Grande-Bretagne du 3 juillet 1909.*

Les dispositions qu'il contient reproduisent celles du traité franco-belge examiné ci-dessus.

Mais sa ratification était subordonnée à une modification de la législation anglaise relative aux accidents du travail. Par une loi du 20 octobre 1909, le gouvernement anglais fut autorisé à apporter à la loi de 1906 sur la réparation des accidents du travail, en vue de son application aux citoyens français, toutes les modifications jugées nécessaires pour la mise en vigueur de la convention.

VI. — *Convention franco-suisse du 13 octobre 1913.*

Nous sortons ici du domaine de la législation sur les accidents du travail. La convention est relative aux retraites des salariés des chemins de fer. Les Suisses travaillant en France et qui sont salariés, à titre permanent, par la Direction générale des Chemins de fer fédéraux, sont soustraits à l'application de la loi française de 1912 sur les retraites ouvrières et paysannes (ils bénéficient obligatoirement dans leur pays d'un régime analogue). Ceux qui sont employés à titre temporaire et qui, de ce fait, n'ont pas de retraite, restent soumis aux dispositions de la loi française.

VII. — *Convention entre l'Espagne et la République de Liberia du 14 juin 1914.*

Elle est relative au recrutement dans la République de Liberia d'ouvriers agricoles en vue de leur emploi dans la colonie espagnole de Fernando-Po.

§ 3. — Les Traités de Commerce contenant des Clauses relatives au Travail.

C'est dans le traité de commerce italo-suisse du 13 juillet 1904 qu'on trouve pour la première fois une clause relative au travail. L'article 17 est ainsi conçu :

« Les parties contractantes s'engagent à examiner d'un accord commun et amical le traitement des ouvriers italiens en Suisse et des ouvriers suisses en Italie à l'égard des assurances ouvrières, dans le but d'assurer, par des arrangements opportuns, aux ouvriers des nations respectives dans l'autre pays, un traitement qui leur accorde des avantages autant que possible équivalents. »

Cette clause devient bientôt de style et on la trouve reproduite dans la plupart des traités de commerce signés postérieurement. Citons le traité italo-allemand du 3 décembre 1904, le traité entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie du 25 janvier 1905, le traité entre l'Italie et l'Autriche-Hongrie du 11 février 1906, le traité entre la Suède et l'Allemagne du 8 mai 1906, qui tous la contiennent.

Ajoutons cependant que ces clauses, inspirées dans un but très louable, sont restées toujours sans effet.

CHAPITRE V

Les Résultats obtenus dans cette période

Nous voilà maintenant arrivé, avec notre étude de l'évolution des lois ouvrières dans le sens de l'internationalisation, en 1914. Les menaces de guerre qui planaient sur l'Europe entière depuis plusieurs années déjà, deviennent une réalité et le conflit éclate, jetant les peuples les uns contre les autres, dans une lutte sans merci. Les relations internationales sont désormais rompues pour un temps qu'on ne saurait déterminer, et il semble évident qu'une période de stagnation correspondante va se produire dans les efforts des Etats à protéger les ouvriers par voie d'entente internationale. Le moment est donc bien choisi pour jeter un coup d'œil en arrière et mesurer le chemin parcouru depuis le jour où Robert Owen émettait l'idée d'une entente entre nations pour établir une limite légale de la journée de travail.

Un fait doit d'abord nous frapper : c'est que le développement sans cesse croissant de la législation ouvrière, conséquence et de l'évolution économique des peuples et de leur évolution sociale dans le sens des mesures démocratiques et humanitaires, a fait sentir aux nations soucieuses de leur intérêt, que la réglementation internationale de la protection ouvrière ne devait pas être considérée comme une idée avancée et utopique, mais devenir

une réalité pratique et nécessaire. Le principe sitôt admis, elles n'ont pas tardé à en rechercher l'application effective en prêtant leur concours à l'organisme privé qui s'était mis à la tête du mouvement, l'Association Internationale pour la protection légale des Travailleurs. Grâce à cette collaboration, nous l'avons vu, des conventions internationales ont été signées, jetant les premières bases d'un véritable code international du travail. Si nous en reprenons les dispositions, nous y trouvons deux grandes lois internationales dont les bienfaits ne peuvent manquer de se faire sentir sur le monde ouvrier : l'interdiction du travail de nuit des femmes et l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes. A ces mesures liant un grand nombre d'Etats, il faut ajouter celles d'application plus restreinte, visant les institutions de prévoyance et la réparation des accidents du travail, qui ont fait l'objet des traités bilatéraux que nous avons également examinés.

C'est à ces seules mesures que se borne le champ d'application de la législation internationale ouvrière à la veille de la guerre. Elles sont sans doute un témoignage certain de la possibilité d'une telle réglementation, mais on ne peut s'empêcher de s'étonner d'en voir le domaine aussi restreint, surtout si l'on songe à l'infinie variété des problèmes que soulève la question ouvrière et dont la solution s'impose avec une urgente nécessité. Plus de dix ans déjà que l'Association Internationale pour la Protection légale des travailleurs est fondée, qu'elle étudie dans ses assemblées l'amélioration de la condition des ouvriers par l'application d'une réglementation internationale visant l'interdiction de l'emploi du plomb et de ses composés dans l'industrie, le travail à domicile, la limitation

légale de la journée de travail des femmes, des enfants et des adultes, les assurances sociales, en un mot, toute la législation ouvrière et tout cela pour aboutir à des résultats aussi minces que ceux auxquels elle est arrivée !

Cette lenteur dans l'élaboration de la législation ouvrière, qu'on ne saurait dénier et qui semble avoir paralysé en grande partie les efforts de l'A. I. P. L. T. trouve sa source même dans le mécanisme qu'elle a inauguré pour la conclusion d'ententes internationales destinées à réglementer les conditions du travail, et cela nous amène à essayer de faire ressortir les vices de constitution qu'on peut relever dans ce mécanisme et qui ont eu pour effet direct de retarder d'une façon appréciable le progrès qu'on aurait pu attendre en pareille matière.

Qu'il nous suffise de rappeler, en effet, que l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs, par son caractère d'institution purement privée qui est à la base même de sa formation, ne pouvait, par elle-même, édicter des règlements internationaux que les Etats auraient été *ipso facto* dans la stricte obligation d'appliquer. Elle devait se contenter, après avoir étudié les divers problèmes de protection ouvrière, de favoriser par tous les moyens la concordance des législations et, pour ce faire, de provoquer des congrès internationaux. Ce sont ces derniers qui devaient, eux, transformer les suggestions présentées par l'A. I. P. L. T. en conventions internationales dont les principes étaient destinés à être reproduits dans les dispositions législatives d'ordre national adoptées par les puissances signataires. Et c'est précisément dans la réunion de ces congrès internationaux que résidait toute la difficulté. On mesure aisément les démarches qu'ils entraînaient depuis le moment où l'A. I. P. L. T., décidée à faire

aboutir une réforme, s'adressait au Conseil Fédéral suisse en le priant de convoquer par la voie diplomatique les Etats pour la signature d'une convention reconnaissant internationalement le principe de cette réforme et les échanges interminables de notes entre ministères des affaires étrangères d'abord, puis entre ministères du travail auxquels ils donnaient lieu ; ce n'était pas tout : la Conférence une fois convoquée se contentait de jeter les bases d'un accord qu'une Conférence suivante, rencontrant évidemment les mêmes difficultés de convocation, devait définitivement adopter.

On comprend ainsi qu'en quatorze ans deux conventions seulement aient été signées et deux autres préparées (interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers et limitation de la journée de travail des femmes et des jeunes ouvriers) sans qu'elles aient pu aboutir. C'est cette lenteur qui, à notre avis, est la plus grave imperfection que l'on pouvait reprocher à l'A. I. P. L. T. considérée comme organisme chargé de créer du droit nouveau. Mais il ne faut pas oublier qu'elle n'était pas que cela et qu'elle était avant tout le grand bureau de renseignements de l'Europe entière pour les questions du travail. A ce point de vue, l'Association Internationale pour la protection légale des Travailleurs a joué un rôle prépondérant ; elle a amassé une foule de textes législatifs, de documents de toute nature sur la législation ouvrière en vigueur dans les différents pays, qui ont servi de base à tous les travaux féconds entrepris depuis cette date. Enfin et d'une façon générale, malgré les modestes résultats qu'elle a obtenus dans le domaine des faits, on peut dire que l'A. I. P. L. T. a donné naissance à une nouvelle branche du droit international inconnue jusqu'alors, le droit international

ouvrier. Il fallait seulement, pour rendre plus tangibles les effets qu'on pouvait en attendre, un organisme nouveau d'élaboration, à la fois plus souple dans son mécanisme de fonctionnement et plus puissant dans ses moyens d'action. C'est à l'observation de ces conditions que se sont attachés les successeurs de l'A. I. P. L. T. La suite des faits que nous allons examiner dans les pages suivantes va nous montrer s'ils y ont réussi.

DEUXIÈME PARTIE

La Charte du Travail

(Partie XIII du Traité de Versailles)

PREMIÈRE SECTION

La Préparation du Traité de Versailles

CHAPITRE PREMIER

Les Questions du Travail pendant la guerre

L'insertion de la Charte du Travail dans le Pacte de la Société des Nations annexé au Traité de Versailles constitue une innovation sans précédent dans les annales du droit international. Justin Godart, député de Lyon, ancien ministre, l'a commentée en ces termes :

« Pour la première fois dans un traité de paix, un long chapitre a proclamé les Droits du Travail. A la place des articles classiques consacrés aux prérogatives des dynasties, aux alliances des rois, on trouve des textes soucieux des intérêts humains reconnaissant qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, avouant que cela ne peut durer. Et des plénipotentiaires ont tenté de se mettre d'accord sur les remèdes. »

Cette innovation qui semble, de prime abord, presque incompréhensible, s'éclaire d'un jour nouveau si l'on songe à la place prépondérante, qu'au cours des quatre années de guerre et de la période qui a suivi immédiatement l'armistice, ont tenu les questions du travail dans les préoccupations des pays belligérants ; et cela s'explique facilement : par le caractère même de la lutte qu'ils soutenaient, lutte dans laquelle la fabrication des armes et des munitions avait autant d'importance que les opérations militaires elles-mêmes, les gouvernements ont été amenés fatalement, après avoir transformé les industries de paix en usines travaillant pour la guerre, à prendre une série de mesures en vue de réglementer le travail dans ces usines pour obtenir le maximum de production qu'exigeait la défense nationale. Cette nécessité a provoqué dans tous les pays qui étaient aux prises avec des difficultés analogues, une évolution des lois ouvrières dans le même sens et l'éclosion d'une législation ouvrière spécialement adaptée aux circonstances. Cette législation, dans les premières années de la guerre suspensive du droit commun et des lois protectrices qui régissaient la condition des ouvriers, instaura d'abord un régime absolument exceptionnel relativement à la durée du travail, au travail de nuit, au travail du dimanche, toutes mesures dont l'application ne fut plus observée afin d'intensifier le travail. Mais ce régime ne pouvait durer ; la lutte continuant et l'effort à demander à la classe ouvrière ne faisant que s'accroître, les gouvernements furent obligés de songer à prévenir le mécontentement qui pouvait naître des nouvelles et dures conditions de vie, auxquelles la masse des travailleurs était soumise et à faire des concessions. Ce fut alors le point de départ d'un développement impor-

tant de la réglementation légale qui, tenant compte du service que les ouvriers rendaient à leur patrie, apportait à leur situation les améliorations jugées indispensables pour qu'ils continuent la production intensive qu'on était obligé d'exiger des usines travaillant pour la guerre.

Il serait, à ce point de vue, intéressant, par une étude comparative des différentes législations, de noter cette évolution parallèle des lois ouvrières et leur uniformisation constante provoquée par les événements dans la plupart des nations sans qu'elles se concertent, de montrer, par exemple, comment l'augmentation du coût de la vie provoqua, dès 1916, en Angleterre, la création des comités de salaires, en France et en Allemagne des lois fixant un salaire minimum pour les ouvriers et ouvrières employés dans certaines industries, d'indiquer ici les réclamations de la classe ouvrière pour être représentée dans les usines, aboutissant à la création des conseils d'usine dans la plupart des pays belligérants.

Cette étude aurait malheureusement pour résultat de nous entraîner trop loin et de sortir des cadres que nous nous sommes tracés. Nous nous contentons donc de la signaler pour bien montrer la place importante qu'ont tenue les questions du travail pendant la guerre.

Cette influence ne s'est pas manifestée seulement par les mesures diverses de protection légale prises par les gouvernements. Les revendications de la classe ouvrière qui se sont fait maintes fois entendre au cours de la guerre, en sont aussi une preuve. Au cours des réunions tant nationales qu'internationales qu'ils ont tenues, à partir de 1916, les ouvriers de tous les pays, sentant nettement que de la guerre où ils étaient engagés allait sortir un monde

nouveau, ont voulu que dans ce monde nouveau on compte désormais avec eux et on leur assure un minimum de garanties d'ordre moral et matériel relatives au droit du travail ; et ils ont pensé que ce minimum de garanties ne pouvait leur être assuré avec efficacité qu'en figurant dans un texte officiel qui les consacre ; c'est là l'origine de toutes les revendications contenues dans les décisions des congrès ouvriers de la guerre, en vue de l'insertion au Traité de paix de clauses relatives au travail, revendications qui ont eu leur écho jusqu'à la tribune des Parlements.

Aussi peut-on dire que le Traité de Versailles, en consacrant les droits du prolétariat est l'aboutissant logique des aspirations diverses qui se sont fait jour petit à petit au cours de la guerre. C'est ce que nous allons nous attacher à démontrer dans les pages qui vont suivre, en étudiant les travaux des congrès nationaux et des réunions internationales ouvrières, puis les débats parlementaires qui ont eu lieu dans les différents pays sur ce sujet ; tous éléments dont les négociateurs de la paix de Versailles ont eu directement ou indirectement à s'inspirer pour l'élaboration des statuts de l'Organisation Internationale du Travail de l'avenir.

§ 1. — Conférences et Congrès.

Après le bouleversement énorme des premières années de guerre et la désorganisation causée par la mobilisation des masses ouvrières, celles-ci sentant peu à peu leur force augmenter, reprennent conscience des droits que leur crée leur collaboration à la défense nationale, et nous assistons, à partir de 1916, à une série de conférences et

de congrès au cours desquels le prolétariat expose ses revendications. Dans ces réunions, les clauses ouvrières du Traité de Paix font l'objet de nombreux débats. Ce sont les résolutions sorties de ces débats que nous allons maintenant examiner.

I. — *Conférence de Leeds* (juillet 1916)

La Conférence de Leeds (Angleterre) marque la reprise des relations internationales interrompues par la guerre. Décidée par le Comité Confédéral du prolétariat interallié, dans sa séance du 1er mai 1916, elle réunit des délégués français, belges, anglais et italiens. La Conférence eut à examiner, outre l'organisation de l'émigration, les clauses générales ouvrières à faire insérer dans le Traité de Paix et aussi une proposition de l'American Federation of Labor, tendant à la tenue d'un Congrès ouvrier international aux mêmes lieu et jour que la Conférence des diplomates pour la paix. Cette proposition rencontra l'opposition de l'Angleterre, refusant toute rencontre avec les délégués ouvriers des Empires centraux avant la libération des territoires français et belge. Cependant, sur les insistances de la France, le principe en fut admis, mais la date et le lieu de la Conférence furent laissés en suspens.

Le texte des résolutions votées à Leeds est précédé du préambule suivant :

« La Conférence déclare que le traité de paix qui mettra fin à la guerre actuelle et qui assurera aux peuples la liberté et l'indépendance politique et économique, doit également mettre hors des atteintes de la concurrence capitaliste internationale et assurer à la classe ouvrière de tous les pays un minimum de garanties d'ordre moral et matériel relatives au droit du travail, au droit syndical,

aux migrations, aux assurances sociales, à la durée, à l'hygiène et à la sécurité du travail (1). »

Ce préambule contient l'énoncé de toutes les questions que la Conférence a eu à examiner. Nous n'entrerons pas dans l'étude des solutions prévues. Seule la rubrique intitulée « Contrôle et Statistique » a retenu notre attention par la répercussion directe que les principes qu'elle contient ont eu dans l'élaboration de la Charte du Travail de la Paix de Versailles. Les mesures prévues par la Conférence de Leeds pour le contrôle des lois ouvrières sont de trois sortes :

1° Les divers pays devront tâcher de compléter leur service d'inspection du travail. Ils se communiqueront réciproquement les lois et règlements de travail qui, en vertu de clauses internationales, sont en vigueur dans leurs pays respectifs ainsi que les rapports annuels concernant l'application de ces lois et règlements.

2° Création d'une Commission internationale qui aura pour mission :

a) De surveiller l'exécution des clauses du traité relatives au travail ;

b) D'émettre un avis sur toutes les questions et les plaintes qui lui seront soumises. Ces avis, transmis aux intéressés, seront soumis, en dernier ressort, au tribunal international d'arbitrage ;

c) D'engager des pourparlers préliminaires et d'organiser les conférences ultérieures que les gouvernements devront réunir pour l'élaboration de la législation du travail.

(1) *Bulletin de l'Office International du Travail*, 1916, p 307.

3° Création d'un Office international du travail chargé :

a) De la coordination des diverses enquêtes, études et statistiques relatives au travail ;

b) De l'unification des méthodes de statistique ;

c) De l'élaboration de rapports comparatifs sur les conventions internationales ;

d) De l'étude générale de toutes les questions relatives au travail. L'Office de Bâle, créé par l'A. I. P. L. T., pourra être choisi pour l'exécution de ce programme qu'il réalisera avec la collaboration du secrétariat ouvrier international.

II. — *Union Catholique Internationale* (Zurich, 12-13 février 1917)

L'Union catholique internationale qui réunissait des représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Suisse, vote en 1917 la résolution suivante :

« Nous cherchons le rétablissement des relations internationales et la remise en vigueur des conventions internationales entre Etats, en particulier en matière de protection légale des travailleurs et d'assurance sociale (1) ».

III. — *Revendications de paix de l'Union Syndicale Internationale* (mars 1917)

Dans une réunion tenue en Suisse au début de 1917, l'Union Syndicale Internationale formule un ensemble de revendications ouvrières destinées à trouver place dans le Traité de Paix. Au nombre de ces revendications qui touchent à l'ensemble de la législation protectrice du travail,

(1) *Bulletin de l'Office International du Travail*, 1917, p. 203.

(droit de coalition, durée du travail, assurances sociales, industries à domicile, etc.), nous trouvons une partie entière consacrée à l'application des lois ouvrières. En voici le contenu :

« L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs sera désignée dans le traité comme organe d'application et de développement de la législation ouvrière internationale. En cette qualité, on lui conférera la mission :

1° De réunir tous les documents de prévoyance sociale;

2° D'entretenir des relations constantes avec les Offices du travail centraux ;

3° De rédiger des rapports ;

4° De préparer et de diriger des enquêtes ;

5° De mettre à l'étude tout ce qui a trait au développement et à l'application des lois de prévoyance sociale.

L'Union syndicale sera représentée à l'Office international du travail, et des Congrès internationaux de protection ouvrière, réunissant les représentants officiels des Etats contractants, devront avoir lieu périodiquement. Les décisions qu'ils émettront seront obligatoires (1) ».

IV. — *Conférences de Stockholm 1917.*

A Stockholm eurent lieu, pendant la guerre, deux conférences. Le 8 juin 1917 se rencontrèrent les délégués des centrales syndicales nationales, tandis que dans les jours qui précèdent, se réunit une conférence socialiste internationale. C'est au Congrès syndical seul que nous allons nous arrêter, la conférence socialiste ne semblant pas, d'après les programmes de discussion élaborés, avoir

(1) *Bulletin de l'Office International du Travail*, 1917, p. 203.

envisagé le projet d'institution d'une organisation internationale du travail.

Au Congrès syndical participèrent : le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie. Etait également présent M. Oudegeest, délégué de la section d'Amsterdam de la Fédération Syndicale Internationale.

A l'issue de ses travaux, le Congrès publia un manifeste dans lequel nous trouvons clairement exprimées les vues de ses délégués relativement à la législation ouvrière internationale. Nous ne pouvons mieux faire que d'en reproduire les termes mêmes :

« Le Congrès International des Syndicats, réuni à Stockholm le 8 juin 1917, a pris connaissance du programme de la conférence des syndicats réunie à Leeds en juillet 1916 et du projet de revendications en vue de la paix, élaboré par la Fédération Syndicale Internationale. La conférence considère les questions de garantie des droits de la classe ouvrière, de la protection ouvrière et des assurances sociales comme devant compter parmi les dispositions les plus importantes du futur Traité de Paix. »

V. — *Conférence Internationale des Syndicats des Pays neutres.* (Berne 1-4 octobre 1917)

Cette conférence reproduit dans ses grandes lignes le projet des revendications de paix de l'Union Syndicale Internationale (1). Nous nous contenterons donc de ne la citer qu'à titre purement documentaire, afin de donner

(1) Voir plus haut, p. 79.

une vue d'ensemble aussi complète que possible des diverses manifestations en faveur d'une organisation internationale du travail.

VI. — *Congrès des Unions professionnelles chrétiennes et libres de Belgique.*
(Le Havre, juin 1918)

Le Congrès, considérant la nécessité de la protection légale des travailleurs d'une part, et les répercussions mondiales de la concurrence qui appellent une législation ouvrière internationale, d'autre part, émet le vœu suivant :

« Que le Traité de paix, s'inspirant de plusieurs conventions internationales et spécialement des résultats obtenus par les conférences de Berne, renferme les clauses essentielles d'une législation protectrice du travail ou en admette au moins le principe.

« Que les représentants des diverses associations syndicales soient invités à collaborer à la préparation de cet accord.

« Que la convention élaborée soit conforme aux exigences de l'humanité et de la morale chrétienne telles qu'elles se trouvent notamment rappelées dans l'Encyclique (1) du pape Léon XIII sur les conditions des ouvriers. »

VII. — *Conférences des Socialistes Interalliés.*
(Londres 1918)

Au cours de l'année 1918, eurent lieu deux conférences socialistes interalliées : l'une en février où étaient repré-

(1) Encyclique « *Rerum Novarum* », 16 mai 1891.

sentées la France (parti socialiste et C. G. T.) ; la Grande-Bretagne (Labour Party et Trades Unions), la Belgique (parti ouvrier), l'Italie (parti socialiste et syndicats), la Serbie (parti socialiste), la Grèce (parti socialiste) ; l'autre en septembre de la même année, à laquelle assistaient la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, la Belgique, le Canada, la Grèce et la Russie.

Nous ne nous appesantirons pas sur les travaux accomplis par ces conférences. Qu'il nous suffise d'indiquer qu'elles reprirent, en les développant, les résolutions votées à Leeds en 1916 pour l'insertion au Traité de Paix de clauses relatives au travail.

VIII. — *Conférence Syndicale Internationale de Berne* (5-9 février 1919)

Elle ne fut pas, comme la Conférence de Leeds de 1916, purement interalliée. Depuis près de trois mois déjà l'armistice était signé et des délégués des Empires Centraux y participèrent. La Bohême, la Bulgarie, le Danemark, l'Allemagne, l'Angleterre, la France, la Grèce, la Hollande, l'Italie, le Canada, la Norvège, l'Autriche, la Suède, la Suisse, l'Espagne et la Hongrie furent représentés.

En même temps que la conférence syndicale se tint à Berne une conférence ouvrière et socialiste.

Toutes deux se mirent d'accord pour adopter le texte d'une charte du travail.

La conférence syndicale la fit précéder de la déclaration suivante :

« L'Internationale syndicale, réunie à Berne le 5 février et jours suivants, parlant au nom de l'intérêt commun

de tous les hommes qui ont à vivre dans une société soucieuse des droits du travail et du bien-être de tous, veut poser les règles destinées à relever le travail de ses déchéances sociales et juridiques et à rendre à l'univers anémié ses raisons de vivre et de prospérer. »

Pour réaliser ce programme, la classe ouvrière demande « une organisation nationale et internationale du travail qui permette l'ajustement suivant des procédés méthodiques, des activités individuelles aux emplois nécessaires pour les besoins de la communauté humaine ».

Mais cette législation internationale ne peut apporter des garanties suffisantes aux travailleurs que par la constitution d'un Office International du Travail, partie intégrante de la Société des Nations.

Cet Office devra être un véritable Parlement international et interprofessionnel du travail, délégation directe des organisations syndicales ouvrières de tous les pays. De ce Parlement devront émaner non pas seulement des conventions internationales qui n'ont pas de valeur légale tant qu'elles n'ont pas été converties en lois nationales par la ratification d'un parlement et la promulgation faite par un gouvernement, mais des lois internationales ayant, dès leur vote et leur promulgation, la même valeur que les lois nationales.

La charte du travail, élaborée par la Conférence de Berne, contient l'exposé des revendications ouvrières minimum qui devront être incorporées au Traité. Au nombre de ces revendications, signalons celles relatives à l'application et au développement de la législation internationale du travail. La charte prévoit pour remplir cette mission, la création par les Etats contractants d'une commission permanente composée moitié des délégués des

Etats membres de la Société des Nations et moitié des délégués de la Fédération internationale des syndicats ouvriers. Cette commission convoquera chaque année une conférence des délégués des Etats contractants dans le but d'améliorer la législation internationale du travail ; en outre, elle pourra prendre, dans les limites de sa compétence, des résolutions ayant force légale internationale ; enfin, elle collaborera avec l'O. I. T. de Bâle et l'Union Internationale des syndicats professionnels.

IX. — *Congrès International des Syndicats Chrétiens* (Paris, 16-19 mars 1919)

Les délégués des syndicats chrétiens de Belgique, Espagne, France, Hollande, Lithuanie, Pologne, Suisse, réunis en Congrès à Paris du 16 au 19 mars 1919, émettent le vœu :

« Que le prochain Traité de Paix spécifie l'engagement que prendront les puissances signataires d'élaborer une législation internationale du travail préparant, introduisant ou promulguant les réformes suivantes. »

Le contrôle de la mise en vigueur de ces réformes qui ont trait à l'instruction professionnelle, à l'émigration, au droit d'association et de coalition, etc., devra être confié à un Institut International du Travail. Cet Institut, qui comprendra, pour chacun des pays contractants, deux délégués des gouvernements, deux délégués des organisations ouvrières et deux délégués des organisations patronales, préparera la législation internationale ouvrière et veillera à son application au moyen d'une inspection du travail internationalement organisée.

X. — *Congrès des femmes suffragistes interalliées* (Paris, 10 février 1919)

Le Congrès des femmes suffragistes interalliées et des Etats-Unis, réuni à Paris en février 1919, chargea une commission de l'élaboration d'une charte internationale du travail contenant les principaux desiderata des femmes ouvrières. La commission se mit aussitôt à l'œuvre, et dans sa séance du 27 avril, les représentantes françaises, américaines, suédoises et polonaises adoptèrent l'importante charte que nous allons étudier maintenant.

Elle reproduit dans ses grandes lignes les revendications de la classe ouvrière adoptées par la Conférence Syndicale Internationale de Berne, tout en les complétant fort heureusement en certains points dont cette dernière ne s'était pas occupée, tels que la protection de la maternité et la protection de l'enfance et de la jeunesse.

D'autre part, elle prévoit la création d'une organisation internationale pour l'application uniforme dans les pays contractants des lois protectrices du travail. Divers organismes la composeront : 1° une commission de législation internationale du travail dirigée par un Conseil d'administration et un bureau qui comprendront obligatoirement des femmes. La commission comportera pour chaque pays un représentant du gouvernement faisant fonction d'arbitre, deux délégués patronaux et deux délégués ouvriers, et aura pour but principal la création d'un service de centralisation de toute la documentation concernant le travail et d'un bureau de recherches en vue de l'organisation scientifique du travail. Elle se réunira en conférences périodiques qui pourront prendre des résolutions ayant force légale internationalement ;

2° Des conseils nationaux et un conseil international économique, composés de représentants ouvriers des deux sexes, chargés de régler la production et la répartition des vivres et produits fabriqués essentiels.

L'étude des travaux des congrès à laquelle nous venons de nous livrer risquerait de rester une fastidieuse énumération de faits, si nous n'essayions, à la fin, d'en tirer les conclusions générales qu'elles nous suggèrent.

Un fait doit nous frapper tout d'abord : c'est le nombre sans cesse croissant des réunions ouvrières qui, interrompues deux ans, reprennent en 1916 pour se multiplier ensuite jusqu'à la fin des hostilités. C'est un signe de l'agitation qui s'empare de la classe ouvrière, qui souffre et de l'augmentation du coût de la vie et de toutes les misères inhérentes à l'état de guerre dans laquelle elle vit, agitation qui, en temps ordinaire, se serait traduite par des grèves et leur cortège habituel de violences de toute nature. Mais les ouvriers, conscients du service qu'ils rendent à leurs patries respectives, et aussi, il faut bien le dire, de l'échec certain auquel serait vouée toute tentative de troubles, ne peuvent user de tels moyens ; ils acceptent et se résignent à leur situation précaire, mais ils la dénoncent au monde en demandant simplement que lorsque la paix sera signée et que tout rentrera dans l'ordre, on tienne compte de leur sacrifice passé. C'est là, à notre avis, l'éveil d'une conscience populaire qui ne s'était jamais manifesté et qui, à elle seule, mérite une considération toute spéciale ; conscience populaire qui (c'est la deuxième observation que nous tirons des faits), s'élevant au-dessus des querelles de partis qui avaient jusqu'à ce jour divisé sans profit la masse des travailleurs, aboutit

au vote, tant par les socialistes que par l'union des syndicats, et des unions professionnelles chrétiennes, groupements de tendances cependant fort divergentes, d'une seule et même revendication, l'insertion dans le Traité de Paix de clauses relatives au travail.

Cette unanimité dans leurs desiderata en même temps que la modération dont faisaient preuve les masses ouvrières en les formulant ne pouvait qu'impressionner favorablement l'opinion publique, qui est toujours la grande inspiratrice des événements. Elle eut sa répercussion à la tribune des Parlements.

§ 2. — *La question devant les Parlements*

I. — *En France*

Le 3 octobre 1918, Justin Godart, député du Rhône, saisissait la Chambre des députés d'un projet de proposition de résolution tendant à donner mandat à la commission du travail de déposer un rapport sur une législation internationale du travail. La commission, consultée, ayant répondu qu'elle était prête à remplir ce mandat, la Chambre, dans sa séance du 24 octobre, adoptait le texte suivant :

« La Chambre donne mandat à sa commission du travail de déposer à bref délai un rapport sur une législation internationale du travail, dont les principes pourraient être inscrits dans le Traité de Paix. »

Le 26 novembre, le rapport définitif était élaboré et, déposé sur le bureau de la Chambre, concluait *a priori* à l'insertion au Traité de Paix des clauses suivantes :

1° Une clause proclamant la volonté des puissances

signataires de réaliser, par une législation internationale du travail, les conditions humaines du travail. Le Traité, pour atteindre ce résultat, devra contenir :

a) L'adhésion des puissances signataires aux Conventions de Berne de 1906 ;

b) La promulgation des réformes de Berne de 1913 ;

c) Une série de réformes nouvelles (durée du travail, repos hebdomadaire, assurances sociales) dont la réalisation sera confiée à la Conférence internationale du travail prévue par la clause suivante :

2° Une clause instituant une conférence périodique internationale du travail entre les puissances signataires. Cette conférence comprenant pour chaque Etat des délégués des organisations ouvrières et patronales, aura pour but de faire progresser par des conventions nécessaires la législation internationale du travail.

La date de la première conférence devra être fixée par le Traité dans un délai maximum de six mois à partir de la signature. Cette conférence aura principalement pour mission :

a) De régler d'une façon uniforme l'organisation de l'inspection du travail dans les pays adhérents ;

b) De créer un bureau international du travail ;

c) D'établir un système de douanes frappant plus ou moins fort les produits, suivant qu'ils seront établis par une main-d'œuvre bénéficiant plus ou moins de lois protectrices internationales.

Ce rapport ne vint pas en discussion devant la Chambre, car le gouvernement le prit pour base de l'étude qu'il demanda à la commission des traités internationaux du travail.

Les idées qu'il contenait trouvèrent, d'ailleurs, en

France, un accueil généralement bienveillant. L'Association Nationale Française pour la Protection légale des Travailleurs, dans son Assemblée générale, présidée par M. Millerand, le 23 novembre 1918, adopta à l'unanimité le texte élaboré par la commission du travail. De même l'Association Française pour la Société des Nations, présidée par M. Léon Bourgeois, dans sa séance du 20 janvier 1919.

Signalons cependant certaines objections d'ordre pratique et théorique qui furent faites à l'idée d'inscrire au Traité de Paix des clauses relatives au travail. Nous les trouvons dans le *Journal des Débats*, une première fois le 1er décembre 1918 : « La conférence de la paix, dit-il en substance, a déjà suffisamment à faire pour le règlement des conséquences de la guerre, pour l'engager dans la voie d'une organisation internationale du travail. » Enfin, le 9 février 1919, le même journal, abordant le problème au fond, examinait les difficultés de réalisation d'une législation internationale du travail tirées du particularisme des intérêts nationaux et concluait en même temps qu'à l'impossibilité, à l'inutilité d'une telle réglementation.

Ces contradictions, émanées des partisans de la non-intervention de l'Etat, n'eurent aucun écho en France. De tous côtés, dans tous les milieux, on était prêt à saluer avec sympathie la naissance du statut international que le Traité de Paix allait donner au travail.

II. — *Dans les autres pays*

Nulle part hors de France la question des clauses du travail à insérer au Traité de paix n'a été l'objet d'aussi importants débats parlementaires. Cependant les gouver-

nants furent loin, comme on pourrait le croire, de s'en désintéresser. C'est ainsi qu'en Italie, dès mars 1917, sur rapport de MM. Mayor des Planches et Cabrini, elle était discutée par le Conseil supérieur du travail.

C'est ainsi, aussi, qu'en Allemagne, le 5 octobre 1918, le prince Max de Bade, exposant au Reichstag la politique du gouvernement, faisait la déclaration suivante :

« Le gouvernement allemand interviendra pour que dans les traités soient insérées des clauses concernant la protection ouvrière et les assurances du travail, et obligeant les gouvernements à prendre des mesures analogues pour protéger l'existence et la santé des ouvriers. »

Nous nous étonnions, au début de ce chapitre, de voir figurer dans le pacte de la Société des Nations annexé au Traité de Versailles un long chapitre proclamant les droits du travail, ce qui nous a amené naturellement à chercher les raisons de cette innovation. L'étude des Congrès ouvriers et des débats parlementaires auxquels nous venons de nous livrer a réussi, croyons-nous, à nous renseigner. Nous pouvons affirmer, sans crainte de nous tromper, que l'insertion au Traité de Paix d'une charte du travail n'est pas, comme on aurait pu le prétendre, une manifestation spontanée d'esprits imbus d'idéalisme et d'utopie, mais le résultat d'un lent travail d'élaboration qui, commencé en pleine guerre, s'est laborieusement poursuivi pendant près de trois ans pour être définitivement achevé par la Conférence des préliminaires de la paix, au mois d'avril 1919.

CHAPITRE II

Les Travaux de la Conférence de la Paix

Dans sa séance du 25 janvier 1919, la Conférence des préliminaires de paix adoptait la résolution suivante :

« Qu'une commission composée de deux représentants pour chacune des cinq grandes puissances et de cinq représentants à élire par les autres puissances représentées à la Conférence de la Paix soit nommée pour faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs envisagées au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour amener une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la forme d'une institution permanente destinée à poursuivre les dites enquêtes et examens, en coopération avec la Ligue des Nations et sous sa direction. »

Les puissances à intérêt limité se réunirent le 27 janvier et la Belgique eut à désigner deux représentants, Cuba, la Pologne et la République Tchécoslovaque, un seul représentant.

Dans sa séance du 1er février, le bureau de la commission fut établi de la façon suivante :

M. Samuel Gompers, président.

MM. G. N. Bauer et Colliard, vice-présidents.

M. Arthur Fontaine, secrétaire général.

M. H. B. Butler, secrétaire général adjoint.

M. Di Palma Castiglione (Italie), secrétaire.

M. le baron Capelle (suppléé par le comte de Grünne) (Belgique), secrétaire.

M. Oyster (Etats-Unis d'Amérique), secrétaire.

M. Yoshisaka (Japon), secrétaire.

La commission ainsi constituée tint trente-cinq séances entre le 1er février et le 24 mars 1919. Le débat s'ouvrit le 4 février sur le projet soumis par les délégués de l'Empire britannique et portant le titre : « Projet de convention pour la création d'une organisation permanente en vue de la réglementation internationale des conditions du travail ».

Un projet français avait été également élaboré ; il n'était pas encore traduit au moment de l'ouverture des débats et ne fut jamais déposé. Au projet anglais vint s'ajouter une déclaration italienne et une déclaration de l'*American Federation of Labor*. Notons aussi que la plupart des groupements dont nous avons étudié les réunions et les travaux pendant la guerre vinrent apporter à la commission le tribut des revendications que nous connaissons déjà, en particulier les organisations féminines (Conseil international des femmes, Conférence des femmes suffragistes alliées, Office des intérêts féminins, Syndicats ouvriers confédérés, Ligue française du droit des femmes), qui furent entendues à la séance du 18 mars.

C'est sur cet ensemble de documents que la commission se mit au travail. Nous ne ferons pas ici une analyse des débats. Pour la commodité de l'examen, nous renvoyons au commentaire de la partie XIII, où nous indi-

querons au passage les discussions auxquelles les mesures prévues ont donné lieu.

Le 24 mars 1919, la commission ayant terminé ses travaux, déposait son rapport à la Conférence des préliminaires de paix. C'est le texte qu'il contient qui, approuvé par la Conférence de la paix dans sa séance plénière du 11 avril 1919, est devenu, sauf légères modifications de détails, la partie XIII du Traité de Versailles. Son commentaire va retenir maintenant notre attention.

DEUXIÈME SECTION

La Charte du Travail dans le Traité de Versailles

Economie générale des Textes

Les questions relatives au travail sont abordées par deux fois dans le Traité de Versailles, à la partie I « Pacte de la Société des Nations » (Art. 23 *a*) et à la partie XIII « Travail » (Art. 387 à 427).

Le pacte contient une déclaration de principes auxquels devront adhérer les membres de la Société des Nations en ce qui concerne le travail. Ils s'efforceront « d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leur propre territoire ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ».

C'est pour la réalisation de ce programme général que la partie XIII du Traité prévoit la création d'une organisation permanente du travail.

La partie XIII comprend deux sections ainsi divisées :

Première section. — *Organisation du Travail*
Préambule

Chapitre premier. — Organisation (Art. 387 à 399).
Chapitre II. — Fonctionnement (Art. 400 à 420).
Chapitre III. — Prescriptions générales (Art. 421 à 423).
Chapitre IV. — Mesures transitoires (Art. 424 à 426).
Annexe.
Deuxième section. — *Principes généraux* (Art. 427)

Nous n'allons pas en faire le commentaire article par article et ceci pour deux raisons. D'abord nous devons passer sous silence certaines dispositions qui y sont contenues ; c'est ainsi que nous allons laisser de côté le chapitre IV de la Section I et son annexe relatifs à l'organisation de la première Conférence Internationale du Travail ; nous serons amenés à en reparler plus loin, lorsque nous étudierons, dans ses détails, cette conférence qui a eu lieu à Washington, en novembre 1919.

De plus notre but a été de donner dans les pages qui vont suivre une vue d'ensemble des organismes créés par la paix de Versailles pour l'élaboration d'une législation internationale du travail et de leur fonctionnement. Ç'eut été vouer par avance notre tentative à l'insuccès que de morceler cet ensemble par l'étude des articles les uns après les autres, dans l'ordre où ils figurent au Traité.

Nous nous sommes donc contentés de conserver la division en deux sections, l'une intitulée « Organisation du travail », l'autre « Principes généraux » ; mais il nous a semblé logique de procéder à l'étude des « Principes

généraux » avant celle de « l'Organisation du Travail ». Il est bon, en effet, avant de connaître le fonctionnement d'un organisme, d'être fixé sur le rôle qu'il est appelé à remplir, les directives suivant lesquelles il doit agir et le programme général des travaux auxquels il doit se livrer. C'est pourquoi dans les pages qui vont suivre, nous allons examiner dans un premier chapitre les « Principes généraux » qui nous feront ainsi mieux comprendre les raisons de la création de « l'Organisation du travail », laquelle fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE PREMIER

Principes généraux

L'article 427 du Traité intitulé « Principes généraux » développe un vaste programme de législation sociale et contient l'énoncé de principes directeurs qui constituent la Charte du Travail proprement dite. Les membres de la Commission de législation internationale du travail n'avaient pas cru devoir, dès l'abord, s'occuper d'autre chose que de construire un organisme international chargé d'élaborer des lois ouvrières s'appliquant uniformément à tous les pays. Mais ils se rendirent compte bientôt du caractère incomplet que présenterait un pareil travail. N'avaient-ils pas, d'ailleurs, encore présents à la mémoire, le souvenir de tous ces Congrès ouvriers qui avaient tenu leurs assises pendant la guerre et réclamé l'insertion au Traité de Paix, de clauses relatives au travail? Les ouvriers s'étaient-ils contentés, dans leurs revendications, de prévoir la création d'organismes internationaux sans se préoccuper d'une autre question ? Non, nous l'avons vu, ces diverses conférences avaient aussi songé à élaborer un programme général de travail, proclamant certains principes fondamentaux qu'ils jugeaient indispensables au progrès social. Le devoir des délégués de la Commission de législation internationale du travail était de donner satisfaction à ces aspirations et ils le comprirent facilement. Successivement les délégués français, italiens

et américains présentèrent un projet de clauses ouvrières ; finalement, la délégation britannique entra dans la même voie en apportant une liste de cinq principes qui lui paraissaient particulièrement importants et dont l'ensemble lui semblait suffisant. Ces diverses propositions, réunies en un seul texte de dix-neuf articles, furent portées devant la Commission. Cette dernière en retint neuf, qui, acceptés par la Conférence de la Paix, sont devenus l'article 427 du Traité de Versailles.

Les déclarations que contient cet article ne prétendent en aucune manière exposer tous les progrès qui sont souhaitables dans le domaine de la législation ouvrière ; n'y sont signalés que les principes dont la réalisation peut être envisagée dans un avenir prochain. Elles ne prétendent pas non plus obliger les membres de l'Organisation Internationale du Travail à leur donner un effet immédiat ; c'est à la nouvelle organisation du travail qu'il appartiendra de les examiner et de s'efforcer d'en réaliser l'application.

Ces principes, d'ailleurs, contrairement à ce que l'on pourrait croire, ne sont, pour la plupart, que la consécration officielle et explicite de réformes déjà appliquées ou sur le point de l'être dans nombre de pays. Pour ne s'en tenir qu'à la législation ouvrière française, nous pouvons constater que celle-ci, au moment où le Traité de Paix a été signé, en avait mis déjà en pratique la majeure partie et que les réformes qu'elle avait encore à accomplir en ce sens, n'apporteraient aucun bouleversement dans l'ordre social établi.

C'est ce que nous allons essayer de montrer en procédant au commentaire des neufs points contenus dans l'article 427.

1^er point. — Le travail ne doit pas être considéré comme une marchandise ou un objet de commerce.

Les rédacteurs du Traité de Versailles ont tenu à reproduire en tête des principes suivant lesquels l'Organisation permanente du Travail devra élaborer la législation ouvrière de l'avenir, une idée générale qui a présidé à tous les débats auxquels a donné lieu le Traité. Après le bouleversement causé par la guerre et les ruines qu'elle a amassées, le temps des négociations de paix a été une période où s'exprima unanimement un grand sentiment de justice entre classes et d'humanité. Ce sont ces sentiments qui ont animé les puissances chargées de mettre un terme au conflit et dont nous trouvons la marque dès le début du Traité, au Pacte de la Société des Nations. En abordant l'étude de l'organisation du travail, ces sentiments d'humanité ne pouvaient que se manifester une fois de plus devant les conditions déplorables de la vie ouvrière. Or c'est un fait certain qu'une des causes principales de cette situation se trouve dans l'état d'esprit de certains chefs d'entreprises, malheureusement trop nombreux, qui considèrent la main-d'œuvre ouvrière comme une marchandise qu'il faut se procurer aux prix les plus bas, afin de réaliser le maximum de bénéfices en vendant ses produits ; nous n'en voulons pour preuve que cette exploitation honteuse, maintes fois dénoncée, à laquelle se livrent des entrepreneurs occupant des ouvriers à domicile, et que l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs, dès sa formation, avait cherché à réprimer (1).

C'est dans le but de lutter contre de pareils abus que le

(1) Voir plus haut, p. 43.

premier principe contenu dans l'article 427 dispose que « le travail ne doit pas être considéré comme une marchandise ». Il vise, en quelque sorte, selon nous, l'ensemble de la législation ouvrière ; c'est une recommandation dont tous les Etats devront s'inspirer quand ils seront amenés à légiférer sur des questions touchant de près ou de loin les ouvriers.

Deuxième point. — « Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois aussi bien pour les salariés que pour les employeurs ».

L'idée générale, qui doit guider le législateur de l'avenir étant posée, nous abordons, avec le deuxième point, le détail des réformes les plus urgentes qui s'imposent dès maintenant à l'attention des gouvernements.

La première de ces réformes devra consister à reconnaître aux salariés, aussi bien qu'aux employeurs, le droit d'association.

C'est là toute la question des syndicats que la France avait résolue depuis bien longtemps déjà par sa loi de 1884, reconnaissant le droit, aussi bien aux patrons qu'aux ouvriers, de fonder des syndicats et dont une modification était à l'étude, en vue de l'extension de leur capacité civile, au moment de la signature de la Paix de Versailles.

Troisième point. — « Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays ».

Bien avant même le Traité de Versailles, le monde ouvrier avait proclamé le droit à la vie comme minimum de revendication sur la misérable condition où il fut jeté par le développement de l'industrie moderne au début

du XIX[e] siècle, les nouvelles méthodes de travail, la concentration industrielle, le machinisme. Le travailleur manuel est aussi un homme ; il a le droit non seulement à la vie tout court et aux plaisirs qu'elle procure, mais encore à la vie intellectuelle. La tendance du moment est précisément de favoriser cette vie intellectuelle des classes laborieuses, de faire pénétrer dans des cerveaux qui risqueraient d'être anesthésiés par le rythme de besognes mécaniques et sans variété, des préoccupations d'un ordre plus élevé que celles auxquelles ils ont l'habitude de s'arrêter. C'est dans ce but, en particulier, qu'ont été tentées toutes les réformes en vue de la limitation de la journée de travail, limitation ayant pour résultat de procurer à l'ouvrier des loisirs qu'il pourra employer à s'instruire. Mais à elle seule, la réduction de la journée de travail ne suffit pas pour favoriser la vie intellectuelle des travailleurs. N'est-il pas évident que, si pendant sa journée légale de travail, l'ouvrier n'a pas gagné suffisamment pour vivre et faire vivre sa famille, il utilisera ses heures de loisirs à des fins tout autres que celles pour lesquelles elles sont prévues ? La fixation d'un salaire minimum pour chaque corps de métier est le moyen efficace pour assurer leur plein effet aux lois limitant la journée de travail. Qu'on paye au travailleur un salaire lui assurant un « niveau de vie convenable », qu'on lui enlève ainsi l'obsédante pensée que, malgré ses efforts, lui et les siens risquent de manquer de l'indispensable, et l'ouvrier pourra, en toute liberté d'esprit, se livrer le soir, à sa sortie de l'usine, à des lectures aptes à développer sa culture générale.

En France, le principe du salaire minimum n'est malheureusement pas encore entré dans la voie de la

généralisation. Il n'a reçu, jusqu'ici, son application que dans la corporation où sévissait avec le plus de rigueur la pratique du salaire au rabais : nous voulons parler des ouvrières de l'habillement, auxquelles une loi de 1915 garantit un taux de salaire au-dessous duquel, sous peine de sanctions pénales, les employeurs ne peuvent, en aucun cas, descendre.

L'effort en ce sens est à continuer ; le principe devra recevoir son application dans toutes les branches d'industries, comme dans tous les pays. C'est à cette réforme que tend l'article 427, alinéa 3 du Traité de Versailles qui, respectant la conception économique en vertu de laquelle le mode de rémunération du travail est le salaire, ne songe, faute de mieux, qu'à le protéger.

Quatrième point. — « L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu ».

La quatrième réforme que prévoit l'article 427 a trait à la limitation de la journée de travail de l'ouvrier adulte. En dehors des raisons d'ordre moral qui militent en faveur de l'adoption d'une telle réglementation et auxquelles nous avons été amené à faire allusion dans les lignes qui précèdent, il en est d'autres qui trouvent leur place ici et que, sans vouloir entrer dans des discussions purement de doctrine qui nous entraîneraient trop loin, nous devons cependant signaler.

Il est, en premier lieu, convenu de reconnaître qu'il y a un véritable intérêt social à limiter la durée du travail des adultes ; tout travail manuel excessif et prolongé outre mesure, aboutit en effet à l'épuisement physique de celui

qui s'y livre : l'Etat a donc intérêt, pour enrayer la dégénérescence de la race, à protéger les populations ouvrières contre ce danger. D'ailleurs, et en second lieu, l'intérêt social est en parfait accord avec l'intérêt économique, car il est reconnu que le travail de l'ouvrier fatigué par de longues heures de présence à l'usine, est moins productif que celui de l'ouvrier qui jouit d'un temps de repos suffisant.

La France, depuis longtemps, s'était ralliée à ces arguments. Dès 1848 elle ne craignait pas d'être la première nation en Europe à réglementer le travail des adultes, sa loi du 9 septembre 1848 posant le principe de la journée de 12 heures.

Mais ce mouvement réformateur fut bientôt suivi d'une longue réaction, dont la durée fut telle qu'à la veille de la guerre de 1914, malgré divers projets de loi tendant à réduire la journée de travail à 10 heures, venus en discussion devant la Chambre en 1912, les ouvriers vivaient encore, en principe, sous le régime de la loi de 1848, bien que de nombreuses exceptions de fait soient venues en tempérer la rigueur.

Le grand mouvement social qui se manifesta pendant les hostilités dans tous les pays civilisés en faveur de la journée de huit heures réclamée par les socialistes depuis de nombreuses années ne devait pas manquer de se faire sentir en France, où il aboutit, peu après l'armistice, à la loi du 23 avril 1919, disposant que le travail effectif des ouvriers et employés ne peut excéder huit heures par jour ou quarante-huit heures par semaine.

C'est l'extension de cette mesure aux autres Etats, membres de l'Organisation Internationale du Travail, que réclame le Traité de Versailles et à laquelle devront tendre

les réformes, qu'introduiront dans leur législation particulière, les diverses nations.

Cinquième point. — « L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum qui devra comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible ».

L'insertion au Traité de Versailles d'un principe reconnaissant aux travailleurs le droit à un repos hebdomadaire et fixé chaque fois que cela est possible au dimanche, semble, au premier abord, un peu inutile. Cette réforme, en effet, est depuis la loi de 1906 tellement entrée dans nos mœurs en France, qu'on s'étonne de la voir figurer au nombre de celles que la législation ouvrière de l'avenir est appelée à réaliser.

Mais si ce principe avait recueilli, déjà au moment de la Conférence de la Paix, l'assentiment à peu près général de toutes les législations, d'importantes divergences se manifestaient quant à ses conditions d'application ; nous en trouverons la preuve lorsque nous serons amené à étudier le projet de convention sur le repos hebdomadaire, venu en discussion à la Conférence de Genève 1921. Ce sont ces divergences qui, à notre avis, suffisent amplement à justifier la décision prise par les rédacteurs de la Charte du Travail, de comprendre, dans la liste des « Principes généraux », le repos hebdomadaire.

Sixième point. — « La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter, au travail des jeunes gens des deux sexes, les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique ».

Alors que toutes les dispositions qui précèdent visent la

protection ouvrière en général, le sixième principe contenu dans l'article 427 s'occupe d'une catégorie spéciale d'ouvriers, les enfants et jeunes gens des deux sexes. Ceux-là, plus encore que tous les autres travailleurs, ont besoin d'être efficacement protégés contre les abus des pouvoirs patronaux et les dangers qui peuvent en résulter pour leur santé. Cette nécessité est apparue si nettement aux législateurs que c'est en faveur de l'enfance ouvrière qu'ont été apportées les premières restrictions à la liberté du travail. Le premier pas, dans cette voie, a été fait par l'Angleterre, au début du XIX^e^ siècle. La France la suivait bientôt et, dès 1813, édictait un règlement relatif à l'emploi des enfants dans les mines. Ce règlement a été le point de départ d'une série de lois (lois de 1841, 1874, 1892, 1900, 1913) aboutissant à la veille de la guerre, à l'interdiction d'employer au travail industriel les enfants de moins de treize ans, et à diverses limitations de la durée de la journée de travail des jeunes gens des deux sexes, âgés de moins de dix-huit ans.

Des mesures identiques avaient été prises dans tous les pays industriels lorsque le projet de Charte du Travail fut élaboré par la Commission de législation internationale du travail. Mais cette dernière jugea les réformes adoptées insuffisantes par suite de leur champ d'application trop restreint (elles ne s'appliquaient pas, en général, aux enfants employés dans le commerce) et du nombre exagéré d'exceptions qu'elles toléraient. Il était nécessaire de reprendre le problème d'ensemble, de l'examiner par rapport aux répercussions que des réformes introduites dans cette voie pourraient avoir sur l'enseignement scolaire avant l'entrée à l'usine, et la possibilité de poursuivre cet enseignement scolaire pour le jeune ouvrier

alors qu'il gagne déjà sa vie ; toutes questions que les rédacteurs du Traité de Versailles ont voulu soumettre à l'attention des gouvernements en vue de faire porter leurs fruits aux tentatives de protection édictées en faveur de l'enfance ouvrière.

Septième point. — « Le principe du salaire égal sans distinction de sexe pour un travail de valeur égale ».

Suivant la conception moderne exprimée par les trades unions et les syndicats français dans la formule « à travail égal, salaire égal », le salaire de nos jours tend de plus en plus à abandonner sa forme simpliste de salaire aux pièces ou salaire à la journée, tel qu'il se présentait encore au XIX^e^ siècle dans toutes les branches d'industries, pour des combinaisons plus compliquées tendant à proportionner, aussi rigoureusement que possible, la rémunération à l'effort, la productivité, la durée et enfin la difficulté du travail étant les trois éléments de mesure de cet effort. Il est donc bien certain que, pour l'appréciation de cet effort et partant, pour la fixation du montant du salaire, aucune considération de personne ne doit intervenir ; que ce soit un homme ou une femme qui accomplisse le travail, le salaire devra être égal si le travail fourni est égal. Or, au cours de la guerre, tous les pays belligérants ont été obligés de faire appel à la main-d'œuvre féminine pour remplacer dans les usines les hommes mobilisés, et cette main-d'œuvre féminine bien qu'ayant fourni un rendement sensiblement égal à celui qu'aurait pu fournir la main-d'œuvre masculine, n'a reçu, dans bien des cas, qu'une rémunération nettement inférieure, ce qui a incité les industriels à généraliser l'emploi des femmes en usine, une fois la guerre terminée.

Le Traité de Versailles, épris de justice et d'égalité ne pouvait laisser passer, sans la signaler, l'anomalie de cette situation et il la dénonce aux nations civilisées, qui auront à cœur, par la suite, d'apporter les remèdes nécessaires pour faire cesser une différence de traitement entre hommes et femmes ouvrières, que rien ne justifie.

Huitième point. — « Les règles édictées dans chaque pays, au sujet des conditions du travail, devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans un pays ».

L'une des caractéristiques de l'économie contemporaine est, nous avons eu déjà l'occasion de le signaler, la nécessité souvent inéluctable à laquelle la classe ouvrière est condamnée, de s'expatrier pour trouver du travail. Le mouvement incessant d'immigration et d'émigration qu'entraîne cette nécessité, n'a pas été sans attirer l'attention des législateurs par suite des répercussions importantes qu'il a sur le marché du travail et, en particulier, de la concurrence qu'il provoque sans cesse entre la main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre nationale, concurrence aboutissant, en dernière analyse, à l'avilissement des salaires.

Tout naturellement, la première solution qui se présenta à l'esprit, pour enrayer le mal et protéger le travail national, fut d'essayer, par diverses mesures, de ralentir le mouvement : nombreuses formalités auxquelles est soumis l'ouvrier étranger pour l'exercice de sa profession, taxes sur les immigrants, taxes sur les patrons employant des ouvriers étrangers, etc., tels furent les systèmes successivement proposés ou adoptés par les Etats européens.

Quelques années d'expérience ont suffi pour démontrer

l'inanité de ces mesures. La proportion des ouvriers étrangers employés dans les industries nationales n'a fait que s'accroître, en France en particulier, depuis le début de notre siècle. Devait-on, en conséquence, suivant la doctrine libérale, renoncer à protéger le travail national, et laisser le champ libre à la main-d'œuvre étrangère ? Devait-on au contraire se placer sur le terrain nettement protectionniste et édicter de nouvelles mesures prohibitives plus sévères pour essayer d'endiguer l'immigration étrangère ?

L'une et l'autre de ces thèses avaient leurs graves inconvénients.

La thèse libérale pure risquait de mettre la nation décidée à l'appliquer, en état d'infériorité notoire au point de vue industriel vis-à-vis des autres nations, par la concession unilatérale d'un régime de faveur au profit d'étrangers dont la législation ne prévoit rien de semblable.

Guère plus acceptable n'était la thèse protectionniste, des mesures prohibitives entraînant forcément des représailles de la part des gouvernements étrangers. De plus, l'idéal de justice dont s'honorent les sociétés modernes peut-il s'accommoder de législations réservant toutes leurs faveurs aux travailleurs nationaux pour accabler sous des règlements draconiens, les travailleurs étrangers ?

Tel était le dilemme qui semblait sans issue jusqu'à l'apparition d'un facteur nouveau, le facteur « législation internationale » qui est venu apporter la solution du problème de la condition des ouvriers étrangers.

Ce facteur a fait sa première apparition sous la forme de la Convention Franco-Italienne de 1904 dont nous avons indiqué, d'autre part en détail, les nombreuses dis-

positions. L'exemple était donné et bientôt suivi par de nombreuses nations.

C'est de cet esprit que s'est inspiré le Traité de Versailles en créant l'Organisation Permanente du Travail. En énumérant les principes suivant lesquels la législation internationale de l'avenir allait se développer, il n'a pas omis de rappeler dans des termes volontairement généraux, mais que nous ne craignons pas de préciser parce que c'est la pensée même des rédacteurs de l'art. 427, que toutes les législations devaient tendre à l'assimilation complète des ouvriers étrangers aux nationaux, quant aux règles qui régissent la condition des travailleurs.

Neuvième point. — « Chaque Etat devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs ».

Tous les règlements, quels qu'ils soient, risquent de rester inopérants si aucune sanction ne garantit leur application. La réglementation du travail, par suite de l'intérêt évident qu'ont souvent les patrons à la violer, échappe moins que tout autre à cette règle. C'est dans le but, précisément, d'éviter cette violation et de veiller à l'application des lois de protection des travailleurs, que toutes les législations modernes, sans exception, ont créé des systèmes d'inspection du travail. Ce sont la loi de 1874 et les lois réglementaires postérieures (1892-1893-1900) qui l'ont organisé en France. Ces lois confient à des inspecteurs et inspectrices la mission de veiller à l'observation des mesures réglementant le travail ; ils pénètrent en tout temps et à toute heure dans les établissements dont ils ont le contrôle et dressent, en cas

de contravention constatée, des procès-verbaux ; d'autre part une commission supérieure du travail fonctionne à Paris, auprès du Ministère du Travail, et assure d'une façon générale l'application des lois réglementaires sur tout le territoire.

C'est un système analogue que le Traité de Versailles désire voir se généraliser dans toutes les nations. Et ce désir qu'il manifeste se comprend aisément ; il est la conclusion logique de tout ce qui précède. A quoi bon, en effet, prévoir une série de mesures en vue d'améliorer la condition des ouvriers, si rien n'en garantit l'application ?

Cette conclusion de l'article 427, contenue dans le neuvième point, devrait être aussi le nôtre à la fin du commentaire des « Principes généraux » du Traité de Versailles. Mais avant de terminer, nous ne pouvons passer sous silence une discussion qui a eu lieu au sein de la Commission de législation internationale du Travail, et dont l'importance nous apparaîtra plus loin : une déclaration en termes très généraux, ayant pour objet l'application à l'agriculture des principes de la réglementation proprement dite du travail, fut examinée par la Commission en vue de la faire figurer dans l'article 427 ; elle obtint la majorité, mais non les deux tiers des voix et, de ce fait, ne put trouver place dans les « Principes généraux ». A la suite de ce vote, les délégués qui avaient refusé leur suffrage, donnèrent une explication de leur attitude, dont nous nous réservons de faire état, lorsque nous serons amené à étudier la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole.

Nous en avons maintenant terminé avec le commentaire des droits du travail consacrés par la Paix de Ver-

sailles. Une question se pose désormais à nous. Quel organisme a-t-il mis sur pied pour arriver à la réalisation effective des principes qu'il pose, dans le domaine des faits ? En d'autres termes, quel va être ce Parlement du travail capable d'assumer une pareille tâche ? C'est ce que, dans le chapitre suivant, va nous apprendre l'étude des articles 387 à 427 du Traité de Paix intitulés « Organisation du Travail ».

CHAPITRE II

Organisation du Travail

Nous avons signalé plus haut (1) combien pouvait paraître hardie, aux yeux du monde, l'insertion dans un traité de paix, de clauses relatives au travail. Ce sentiment, les rédacteurs de la Paix de Versailles l'ont éprouvé aussi. Ils en ont donné une preuve évidente en inscrivant, en tête de la Charte du Travail, quelques lignes destinées à justifier sa présence dans le Pacte de la Société des Nations. C'est le préambule qui expose, avec toute la clarté désirable, les motifs qui ont amené les fondateurs de la Société des Nations à se préoccuper des questions ouvrières. Nous ne pouvons mieux faire que d'en reproduire, en partie, les « attendus » :

« Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la Paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;

« Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions... ;

(1) Voir plus haut, p. 73.

« Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays ;

« Les Hautes Parties contractantes, etc... »

Ainsi donc le problème social, malgré un siècle de luttes et de recherches employé à le résoudre, se pose en 1919 dans les mêmes termes que le posait Blanqui dès 1838 (1) et continue à se présenter sous son double aspect : d'une part, il ressort clairement de la condition générale des travailleurs de tous les pays que l'injustice, la misère et les privations sont l'apanage habituel de cette classe de la société ; d'autre part, il est non moins évident que le législateur national hésite à prendre des mesures tendant à améliorer la situation des ouvriers de son pays. Ne risque-t-il pas ainsi de se mettre sur le terrain international en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents étrangers qui, eux, s'abstenant de prendre des mesures identiques, produiront à meilleur compte et accapareront le marché à son détriment ? Cependant, les nations imbues de civilisation se doivent à elles-mêmes de remédier, dans la plus large mesure possible, à une pareille situation. Mais comment sortir de cette impasse ? La seule solution, semble-t-il, est l'uniformisation des lois protectrices. C'est celle que propose le Traité de Versailles en indiquant les moyens d'y parvenir : la création d'un organisme permanent pour l'élaboration d'une législation internationale du travail.

Avant d'entrer dans le détail de cet organisme se pose la question de savoir quels sont les Etats qui devront en

(1) Voir plus haut, p. 12.

faire partie. L'art. 387 répond à la question. Feront partie de l'Organisation Internationale du Travail :

1° Tous les Etats membres originaires de la Société des Nations ;

2° Tous ceux qui adhéreront postérieurement au Pacte et qui y sont invités.

L'annexe en donne l'énumération (1).

L'Organisation Internationale du Travail fonctionne au moyen de deux grands organes :

1° La Conférence Générale, organe périodique, qui joue en quelque sorte le rôle de pouvoir législatif ;

2° Le Bureau International du Travail, organe permanent, qui représente le pouvoir administratif et exécutif.

§ 1er. — La Conférence générale

Elle se réunit chaque fois que le besoin s'en fait sentir et au moins une fois par an, en principe au siège de la Société des Nations.

Composition de la Conférence

La Conférence se compose des diverses délégations des Etats qui y participent.

Au sein de la Commission de législation internationale

(1) Membres originaires : Etats-Unis d'Amérique, Belgique, Bolivie, Haïti, Hedjaz, Honduras, Brésil, Empire Britannique, Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde, Chine, Cuba, Equateur, France, Grèce, Guatemala, Italie, Japon, Liberia, Nicaragua, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Etat Serbe-Croate-Slovène, Siam, Tchécoslovaquie, Uruguay.

Etats invités a accéder au Pacte : Argentine, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Salvador, Suède, Suisse, Venezuela.

Dans la pratique, de nombreuses exceptions ont dû être apportées à cette règle. Nous les examinerons plus loin.

du Travail, de multiples controverses se sont produites quand il s'est agi de déterminer le nombre des représentants de chaque Etat. Le projet anglais, qui a servi de base aux discussions, prévoyait trois représentants pour chaque membre de la Société des Nations : un délégué pour le gouvernement, un pour les ouvriers, un pour les employeurs. D'autre part, l'art. 4 attribuait deux voix au représentant du gouvernement, ce double vote se justifiant par ce fait que c'est l'Etat qui engage sa signature dans les conventions. M. Gompers, président de la Commission, ayant fait objection à l'octroi de deux voix à un seul représentant, la délégation anglaise se rallia immédiatement à une suggestion de M. Vandervelde, tendant à introduire au sein de chaque délégation nationale deux représentants gouvernementaux. Ce dernier, expliquant sa pensée, estimait désirable, du moment que chaque représentant vote individuellement, de donner à l'opinion des gouvernements une valeur égale à celle des votes réunis des représentants patronaux et ouvriers. Les décisions des Conférences engageant les gouvernements, n'est-il pas juste de leur laisser la possibilité d'opposer éventuellement un *veto* aux propositions qu'ils jugeraient impossible de défendre devant leurs Parlements ? Le système des deux délégués leur donne la possibilité d'exercer ce droit de veto. De plus, il permet aux gouvernements de faire une place dans la délégation nationale aux tendances ou aux intérêts qui, sans cela, devraient être sacrifiés. D'ailleurs, les ouvriers n'ont rien à craindre des deux voix gouvernementales. Les gouvernements ne sont-ils pas souvent plus sympathiques aux revendications ouvrières qu'aux intérêts patronaux ?

Cette thèse fut loin de recueillir l'assentiment général

des membres de la Commission. L'opposition très nette présentée par M. Gompers, auquel se rallièrent MM. Robinson (Etats-Unis), Colliard (France), de Bustamente (Cuba), s'étayait de la façon suivante :

Il n'est nullement nécessaire que les gouvernements aient, au sein même de la Conférence, un droit de veto puisqu'en fait ce droit appartient sans conteste aux Parlements nationaux. Au contraire, il faut, pour inspirer confiance aux masses ouvrières, que celles-ci soient assurées d'avoir, au sein de la Conférence, une représentation au moins égale à celle des employeurs et de l'Etat. De plus, on ne peut craindre, à l'époque où nous vivons, de voir les gouvernements tenus en échec par une collusion entre employeurs et employés. N'est-ce pas un fait, qu'en général la législation ouvrière a été, de tous temps, combattue aussi bien par les patrons que par les gouvernements et que les conquêtes faites dans ce domaine n'ont été obtenues qu'au prix de luttes acharnées, par la menace de révolutions ?

Entre ces thèses diamétralement opposées, thèse de la double représentation gouvernementale d'une part, thèse de l'égalité du nombre des délégués du gouvernement, des travailleurs et des employeurs d'autre part, il apparut possible à certains membres de la Commission de trouver un terrain d'entente ; c'était le but recherché par une nouvelle proposition de M. Vandervelde ainsi conçue :

1° Chaque délégation nationale comprendra trois représentants des Hautes Parties contractantes, dont un délégué du gouvernement et un délégué des organisations ouvrières et patronales ;

2° Sauf pour ce qui concerne les propositions rédigées sous forme de conventions internationales qui seront pré-

sentées à l'examen de la Conférence, chaque délégué aura la faculté de voter indépendamment sur toutes les questions ;

3° Le vote final sur des conventions sera pris par nationalités. Pour ce mode, chaque délégué gouvernemental aura deux voix; chaque délégué non gouvernemental aura une voix.

Cet amendement ne fut accepté ni par l'une des parties, ni par l'autre. Il était donc de toute évidence qu'on ne pourrait jamais arriver à obtenir l'unanimité des membres de la Commission sur cette question. On décida de passer au vote. Par 10 voix contre 4, l'amendement de la délégation américaine qui attribue un seul délégué et une seule voix au gouvernement, fut repoussé. C'est le premier amendement Vandervelde qui, accepté par 10 voix contre 4, est devenu l'art. 389, alinéa 1, du Traité de Versailles.

Chaque délégation nationale à la Conférence du Travail sera donc composée de quatre membres :

Deux représentant les gouvernements ;

Un représentant les patrons ;

Un représentant les ouvriers.

De plus, les délégués pourront être accompagnés de conseillers techniques (deux au plus par questions inscrites à l'ordre du jour, l'un des deux devant être obligatoirement une femme quand des questions intéressant spécialement les femmes sont à l'ordre du jour).

La nomination des délégués non gouvernementaux et des conseillers techniques devra être faite d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives de leurs pays respectifs.

Les conseillers techniques n'ont en principe ni voix

consultative, ni voix délibérative. Cependant des exceptions sont prévues :

1° *Voix consultative.* — Le conseiller technique pourra prendre la parole sur demande du délégué qu'il accompagne et après autorisation du président de la Conférence.

2° *Voix délibérative.* — Lorsque le délégué empêché d'assister à une séance de la Conférence aura, par lettre adressée au président de la Conférence, désigné le conseiller technique comme suppléant à cette séance.

Les pouvoirs des délégués et des conseillers techniques sont soumis à vérification, à l'ouverture de la session, et une majorité des deux tiers peut invalider leur désignation comme étant faite non conformément aux stipulations prévues.

Mode de votation — Majorité pour qu'un vote soit acquis

Chaque délégué vote individuellement et non pas par Etat. Il ne peut recevoir aucun mandat de son pays et reste absolument libre de voter dans le sens qui lui convient.

De plus, dans le cas où l'un des délégués non gouvernementaux n'aura pas été désigné, l'autre délégué non gouvernemental, tout en conservant le droit de prendre part aux discussions, n'aura pas le droit de voter.

Cette mesure a été conçue dans un esprit favorable aux intérêts ouvriers. La crainte des rédacteurs du projet était que, dans les pays peu avancés au point de vue industriel, les gouvernements désignassent seulement un délégué patronal et pas de délégué ouvrier. En spécifiant que l'un ne peut être admis à voter, si l'autre n'est pas en mesure d'exercer le même droit, la balance est maintenue égale.

En aucun cas un vote n'est acquis si les suffrages exprimés sont inférieurs à la moitié des délégués présents à la session.

D'autre part, en règle générale, c'est la majorité simple qui décide dans tous les cas soumis à la Conférence. Exceptionnellement, une majorité des deux tiers est nécessaire dans un certain nombre de cas énumérés limitativement. Ce sont :

1° La vérification des pouvoirs des délégués et des conseillers techniques ;

2° Le maintien à l'ordre du jour de la Conférence d'une question qui y est inscrite et dont un gouvernement a contesté l'inscription ;

3° L'ordre du jour de la session suivante ;

4° Les recommandations et projets de convention ;

5° Les amendements au Pacte. (Mais ici d'autres conditions sont nécessaires) (1).

Fixation de l'ordre du jour de la Conférence

Le texte du projet britannique attribuait au Conseil d'administration du B. I. T. seul, le droit de fixer l'ordre du jour des sessions, ce qui avait pour résultat direct qu'une matière proposée par une délégation ne pouvait venir en discussion que si le Conseil d'administration y donnait son consentement. Sur l'initiative de M. Fontaine (France), la modification suivante a été apportée à cette mesure : le Conseil d'administration reste maître de l'ordre du jour qu'il élabore d'après les suggestions qui lui sont soumises par les gouvernements, aussi bien que par les diverses organisations ouvrières et patronales,

(1) Voir ci-dessous, p. 133.

mais la Conférence conserve un pouvoir souverain de contrôle sur cet ordre du jour, et ceci de deux manières :

1° A la majorité des deux tiers elle peut maintenir à l'ordre du jour les questions à l'inscription desquelles une opposition est faite ;

2° A la même majorité elle peut décider qu'une question sera portée à l'ordre du jour de la Conférence suivante.

L'ordre du jour, une fois établi, est communiqué aux gouvernements quatre mois avant l'ouverture de la session (ce délai court à partir du moment où l'ordre du jour se trouve entre les mains des gouvernements intéressés). Ceux-ci ont le droit de contester l'inscription à l'ordre du jour de l'un ou plusieurs des sujets qui y figurent. Dans ce cas, ils doivent faire part de leur opposition au Bureau International du Travail et en indiquer les motifs. Le tout est porté à la connaissance des autres membres de l'Organisation Internationale du Travail. Les questions qui font l'objet de l'opposition continuent néanmoins à figurer à l'ordre du jour. C'est alors à la Conférence de se prononcer dans les termes que nous avons indiqués ci-dessus (majorité des deux tiers).

Travaux et décisions de la Conférence

La Conférence accomplit ses travaux suivant le règlement qu'elle édicte elle-même. Elle nomme son président, le secrétariat général restant, dans tous les cas, au directeur du Bureau International du Travail.

Elle peut aussi nommer des commissions chargées de faire une étude approfondie des questions à l'ordre du jour. A ces commissions, elle a la faculté d'adjoindre des

conseillers techniques choisis par elle où il lui plaira le faire.

De ses délibérations sortent des décisions qui prennent la forme soit d'une recommandation, soit d'un projet de convention, une majorité des deux tiers étant requise pour arriver à l'une ou l'autre de ces deux formes.

La recommandation. La Conférence recommande aux Etats membres de l'Organisation, d'examiner une réforme en vue de lui faire porter effet sous forme de loi ou autrement. La recommandation n'est en somme qu'un principe que les Etats sont invités à introduire dans leur législation respective.

Le projet de convention est rédigé sous une forme définitive et doit être ratifié tel quel par les Etats membres de l'Organisation.

Toute convention n'a pour les Etats fédératifs, où des difficultés d'ordre constitutionnel peuvent s'opposer à l'adoption d'une convention, que la valeur d'une simple recommandation.

Enfin, l'application des conventions aux colonies, possessions ou protectorats des Etats membres qui y ont adhéré est subordonnée aux conditions suivantes (art. 421) :

1° Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales ;

2° Que les modifications qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celles-ci.

La Conférence terminée, copie des recommandations et projets de convention est adressée à tous les gouvernements. Ceux-ci, dans le délai d'un an à partir de la date de la clôture de la Conférence (ce délai pouvant être

porté à dix-huit mois pour circonstances exceptionnelles), doivent les soumettre à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière afin que celles-ci prennent des mesures pour leur exécution.

Les résultats de ces démarches sont transmis au Secrétaire général. Plus particulièrement en ce qui concerne les conventions, le gouvernement qui l'aura obtenue devra faire parvenir sa ratification formelle au Secrétaire général et prendre les mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la convention.

Dans le cas où la recommandation ou le projet de convention n'obtiennent pas l'assentiment des corps législatifs nationaux devant lesquels ils sont portés, les membres de l'Organisation ne sont soumis à aucune autre obligation.

Les conventions ne lient que les Etats qui les ont ratifiées et, en aucun cas, ne doivent avoir pour résultat de diminuer la protection déjà accordée aux ouvriers par la législation nationale.

D'autre part, les nations qui le désirent peuvent passer entre elles des conventions particulières sur des objets qui n'ont pu réunir les deux tiers des suffrages.

Telles sont les dispositions contenues dans les art. 405 et 406 du Traité. Pour arriver à leur élaboration, la Commission de législation internationale du travail a été en butte à de nombreuses difficultés. Le point de départ des discussions a été l'art. 18 du projet anglais, qui stipulait que, toutes propositions admises à l'ordre du jour et acceptées par la Conférence devraient être rédigées sous forme de convention internationale. L'unanimité des deux tiers des voix entraînerait l'adoption par la Conférence. Chaque partie contractante serait alors tenue,

« sous réserve de la désapprobation de sa législature », de déposer, dans le délai d'un an après la clôture de la Conférence, sa ratification formelle.

Cet article a soulevé, dès l'abord, les objections de la délégation américaine tirées du caractère particulier de la constitution des Etats-Unis où la situation est la suivante :

1° Possibilité que la Cour suprême déclare inconstitutionnelle une loi votée ;

2° Possibilité que les législatures d'Etat ne prennent pas les mesures correspondantes aux obligations assumées dans une convention internationale ;

3° Possibilité, étant donné que la législation du travail est du ressort exclusif des Etats, qu'un régime légal, établi par une législation donnée, soit modifié par une législation subséquente.

Pour résoudre cette difficulté, la délégation américaine déposa un contre-projet tendant, d'une part, à présenter des recommandations avec la même obligation de les soumettre aux autorités compétentes, mais avec cette restriction que chaque Etat peut y donner suite à sa manière, et, d'autre part, à préparer des conventions, mais de telle sorte qu'il n'y ait aucune obligation de les soumettre aux autorités compétentes ou de les mettre en vigueur si elles sont adoptées.

Cette proposition ne parut pas acceptable à la Commission et une sous-commission fut alors nommée pour rechercher s'il était possible de trouver une solution. Elle l'a fourni dans son rapport présenté le 19 mars 1919, qui fut accepté et est devenu l'art. 405 examiné plus haut.

On a eu peur qu'avec la possibilité de faire seulement

des conventions, les résultats obtenus ne fussent minimes. Les recommandations auront pour résultat de guider l'opinion publique et de lui permettre d'agir sur les gouvernements. Les conventions seront plus difficiles à obtenir parce qu'il faudra les appliquer en entier et, en conséquence, exigeront une mise en vigueur beaucoup plus considérable.

D'autre part, la réserve faite pour les Etats fédératifs de pouvoir considérer un projet de convention comme une simple recommandation, diminue en quelque sorte d'un degré les obligations de ces Etats. Le rapport de la sous-commission l'a souligné et expliqué. Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire les motifs qu'elle a invoqués :

« 1° Que cette exception ne s'applique qu'aux Etats fédératifs dont la liberté d'action est limitée en ce qui concerne le droit de faire des traités de travail ;

« 2° Que cette exception ne s'applique que dans la mesure où ces limites existent et pas au delà.

« Aucun Etat ne pourra prétendre au bénéfice de cette exception si ses pouvoirs ne sont pas réellement limités en ce qui concerne la conclusion des traités de travail. Et un Etat, où existent des limitations de cette nature, ne pourra revendiquer le bénéfice de cette exception que pour les conventions auxquelles ces limitations s'appliquent. Si la Conférence propose une convention sur des questions auxquelles ne s'appliquent pas les limitations, c'est-à-dire qui sont dans la compétence du gouvernement fédératif, dans ce cas les règles générales du projet en ce qui concerne les conventions s'appliqueront, et l'Etat aura les mêmes obligations que n'importe quel autre Etat. De même, si, ultérieurement, les limitations

cessent d'exister, ces obligations s'appliqueront automatiquement. »

Dispositions relatives au contrôle

Les nations sont tenues de faire un rapport annuel sur l'ensemble des mesures prises en exécution des conventions auxquelles elles ont adhéré.

Ces rapports forment la matière d'un rapport général que le directeur du Bureau International présente à la session suivante de la Conférence.

Sanctions garantissant dans les Etats le respect des engagements contractés

Les recours contre les Etats ne respectant pas leurs engagements internationaux en matière de protection ouvrière, sont de trois sortes.

A. *La réclamation.* — Elle émane d'organisations professionnelles, ouvrières ou patronales. Le Conseil d'administration du Bureau International transmet la réclamation au gouvernement intéressé, qui devra fournir des explications. S'il ne le fait pas ou répond d'une façon jugée insuffisante, le Conseil d'administration peut rendre publique la réclamation et même la réponse.

B. *La plainte.* — Elle peut émaner :

1° Soit du Conseil d'administration, d'office ;

2° Soit d'un Etat membre qui a ratifié la convention qui en fait l'objet ;

3° Soit d'un délégué à la Conférence.

Le Conseil, avant toute chose, peut transmettre directement la plainte à l'Etat intéressé. S'il juge inutile de le faire, ou si l'ayant fait, la réponse reçue n'est pas satisfaisante, l'affaire est alors portée devant une com-

mission d'enquête dont la composition sera la suivante : les Etats dans les six mois de la signature du traité désigneront trois personnes, un patron, un ouvrier, un indépendant (par là il faut entendre « une personne notable qui ne soit, au sens strict du mot, ni employeur, ni employé, par exemple un avocat retiré de la vie active et autant que possible connu pour son impartialité à l'égard des différentes tendances économiques en présence ») (1). Sur cette liste, le Conseil d'administration choisit trois personnes, une dans chaque catégorie, et désigne l'une d'entre elles comme président de la commission d'enquête.

Celle-ci, une fois constituée, doit s'entourer de tous les renseignements nécessaires. Même les gouvernements qui ne sont pas directement intéressés dans le différend, sont tenus de lui communiquer tous documents en leur possession sur la matière dont s'agit.

La Commission rédige alors un rapport contenant :

1° Les renseignements permettant de préciser la portée de la contestation ;

2° Diverses recommandations quant aux mesures qu'elle croit utile de prendre pour trancher le différend ;

3° Le cas échéant, les sanctions d'ordre économique que les autres Etats pourront prendre vis-à-vis du gouvernement incriminé.

Ce rapport est transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations aux intéressés, lesquels devront signifier dans le délai d'un mois, s'ils en acceptent ou non les conclusions, et, dans la négative, s'ils veulent évoquer le

(1) Commission de législation internationale du travail, séance du 24 février 1919, P. V., n° 13.

différend devant la Cour Permanente de Justice Internationale prévue par le Pacte de la Société des Nations. Celle-ci, statuant en dernier ressort, a le droit d'amender, d'annuler ou de confirmer le rapport de la commission d'enquête et d'indiquer, le cas échéant, des sanctions économiques.

Le Traité n'a pas précisé la nature de ces sanctions ; elles peuvent être financières, douanières, relatives aux transports, et ont, en un mot, un sens très large s'opposant surtout à des sanctions d'ordre militaire. Elles peuvent être appliquées (1) par l'un quelconque des Etats membres de l'Organisation Internationale du Travail si, à l'expiration d'un certain délai, le gouvernement fautif ne s'est pas conformé aux recommandations, soit de la commission d'enquête, soit de la Cour Permanente. Ces sanctions cesseront de jouer, du jour où l'Etat incriminé aura fait constater par une commission d'enquête qu'il a pris les mesures nécessaires en exécution des recommandations qui lui ont été faites.

C. *Evocation directe d'un litige devant la Cour Permanente de Justice Internationale.* — Tandis que la réclamation ou la plainte sont d'ordre tout à fait général et entrent en jeu chaque fois qu'un des membres de l'Organisation Internationale du Travail manque d'une façon quelconque à l'exécution de ses obligations, au contraire ce recours ne fonctionne que dans un seul cas déterminé (ar. 416) : lorsque l'un des membres ne prend pas relativement à une recommandation ou à un projet de con-

(1) L'application de ces sanctions est individuelle et facultative. Chaque membre est libre d'agir à sa guise, de les appliquer ou de ne pas les appliquer, ce qui permet de craindre qu'elles risquent fort de rester lettre morte.

vention les mesures prescrites à l'art. 405 (1), tout autre membre pourra en référer à la Cour Permanente de Justice Internationale, laquelle statuera dans les termes déjà indiqués ci-dessus.

§ 2. — Le Bureau international du travail

C'est l'organe administratif chargé de préparer la législation internationale du travail et de faciliter son exécution.

Il a son siège, au siège de la Société des Nations, fait partie de l'ensemble des institutions de la Société et est dirigé par un Conseil d'administration. Le Conseil d'administration est composé de vingt-quatre membres :

Douze membres représentant les gouvernements ;

Six membres élus par les délégués à la Conférence, représentant les employeurs ;

Six membres élus par les délégués à la Conférence, représentant les ouvriers et employés.

Pour la répartition des sièges des délégués gouvernementaux entre les Etats, certaines divergences d'opinion se sont manifestées au sein de la Commission. Le projet anglais prévoyait cinq sièges gouvernementaux réservés à la Grande-Bretagne, aux Etats-Unis, à la France, à l'Italie et au Japon, les sept autres étant répartis par la Conférence entre les autres Etats. On reprocha à ce projet de ne pas maintenir le principe de l'égalité absolue des puissances dans l'Organisation Internationale du Travail. La délégation britannique tenant compte de cette critique dans une certaine mesure, proposa alors une deuxième rédaction qui est devenue celle adoptée dans le Traité.

(1) Voir plus haut, pp. 122 et suiv.

Pour les douze membres représentant les gouvernements :

Huit sont nommés par les Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable ;

Quatre sont nommés par les membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Etats susmentionnés.

Comme le prouvent les discussions de la Commission, l'expression « importance industrielle » ne limite pas le choix aux Etats purement industriels, le texte anglais, étant donné le sens du mot « industrial » est clair : ce choix peut porter aussi sur les Etats dont l'importance agricole est la plus considérable.

C'est le Conseil de la Société des Nations qui est chargé de trancher les contestations éventuelles sur la question de savoir quelles sont les nations ayant l'importance industrielle la plus considérable.

Signalons aussi que chaque Etat, avec ses colonies autonomes ou non, ne pourra avoir qu'un représentant gouvernemental dans le Conseil d'administration. C'est du moins la volonté de la Commission, bien que le texte du Traité ne contienne pas cette disposition (1).

Les membres du Conseil d'administration sont nommés pour trois ans. Le Conseil se réunit :

a) En sessions ordinaires, dont il fixe lui-même l'époque ;

b) En sessions extraordinaires, chaque fois que dix membres au moins formulent une demande écrite à ce sujet.

(1) Projet de la Commission (protocole additionnel à l'art. 7) : « Aucune haute partie contractante, y compris ses dominions ou colonies autonomes ou non, n'aura le droit de désigner plus d'un membre au Conseil. »

D'autre part, il place un Directeur à la tête du Bureau International du Travail, dont le personnel est choisi, sous réserve des nécessités techniques, parmi des personnes de différentes nationalités, et doit obligatoirement comprendre des femmes.

Fonctions du B. I. T.

L'article 396 du Traité indique la ligne générale de l'activité du Bureau. Il centralise, élabore toutes les informations relatives au travail, puis en fait la distribution, c'est-à-dire les communique à toutes les personnes qui lui en font la demande, aussi bien aux gouvernements, aux organisations patronales et ouvrières, qu'aux particuliers.

Plus particulièrement, il s'attache à recueillir tous documents relatifs aux questions destinées à être soumises à la Conférence, en vue de la conclusion de conventions internationales. Il peut, dans ce but, se livrer à de vastes enquêtes générales.

Il assure la distribution de cette documentation, en répondant aux demandes de renseignements qui lui sont adressées et en publiant en français, en anglais et en telle autre langue qu'il lui plait, un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail.

Il a, d'autre part, un rôle important dans le règlement des différends internationaux, comme nous l'avons indiqué lors de notre examen des sanctions des décisions de la Conférence.

Chargé enfin de la préparation de l'ordre du jour de la Conférence, il en assure le secrétariat général et, d'une manière générale, exécute toutes les fonctions que cette dernière peut juger à propos de lui attribuer.

Relations du Bureau avec les gouvernements

Les relations du Bureau avec les ministères du Travail sont assurées directement par son directeur avec l'intermédiaire du représentant au Conseil d'administration des gouvernements ou, à défaut d'un représentant (tous les membres de la Société des Nations n'en ont pas, puisque au Conseil d'administration siègent seulement douze membres représentant les gouvernements et qu'on compte déjà trente-deux nations signataires du Pacte), par un fonctionnaire quelconque désigné par le gouvernement intéressé. Il s'agit, somme toute, d'autoriser expressément les ministères intéressés à communiquer directement avec le Bureau, sans passer par l'intermédiaire des ministères des Affaires Etrangères.

Rapports avec la Société des Nations

Le Bureau, faisant partie de l'ensemble des institutions de la S. D. N., il a semblé nécessaire de le rattacher le plus étroitement possible avec les autres organes de la Société. Pour établir cette relation, l'article 398 indique un moyen : le Bureau peut demander le concours du Secrétaire général de la Société des Nations chaque fois que ce concours pourra être utile. Nous verrons, dans la pratique, à quelles occasions il n'a pas manqué de le faire.

Mécanisme financier

Les frais de l'Organisation Internationale du Travail font partie des dépenses générales de la Société des Nations ; cela est naturel, puisqu'elle en est une des institutions. Ne rentrent pas dans ces frais, les frais de voyage et de séjour des délégués et des conseillers techniques

prenant part aux sessions de la Conférence, qui sont supportés par chacun des membres.

§ 3. — Amendement au Pacte.

Le Traité a prévu que des modifications éventuelles pourraient être nécessaires aux dispositions relatives à l'Organisation Internationale du Travail et il a édicté dans ce but une procédure spéciale.

Le projet britannique voulait l'unanimité des voix pour l'adoption des amendements relatifs à la Partie XIII. La Commission a assoupli le mécanisme. Les amendements adoptés à la majorité des deux tiers par la Conférence deviendront exécutoires lorsqu'ils auront été ratifiés par les Etats dont les représentants forment le Conseil de la S. D. N. et par les trois quarts des membres.

TROISIÈME PARTIE

Le Bureau International du Travail
Les Conférences Internationales

Du long commentaire de la Partie XIII du Traité de Versailles auquel nous venons de nous livrer, il résulte que l'Organisation Internationale du Travail a un double but nettement défini : d'abord établir partout un régime de travail réellement humain, instituer et faire appliquer, avec les réserves qu'impose la souveraineté de chaque Etat, une législation internationale du travail et, ensuite, remplir le rôle d'office de renseignements du monde économique moderne. Il va sans dire que, pour l'établissement des lois internationales, l'O. I. T. va être obligé d'avoir recours à son office de renseignements pour y puiser tous les documents qui peuvent lui être nécessaires. Aussi, dans l'étude du fonctionnement pratique des organismes prévus par la Charte du Travail, allons-nous étudier d'abord le Bureau International, voir comment il s'est constitué, quels ont été ses travaux. Les conférences périodiques, auxquelles nous passerons ensuite, nous montreront l'utilisation des matériaux accumulés par lui pour l'élaboration de la législation internationale ouvrière.

PREMIÈRE SECTION

L'Organisme permanent
Le Bureau International du Travail

CHAPITRE PREMIER

Son Organisation

---

§ 1. — Le Conseil d'Administration.

Nous savons que le Bureau International du Travail est placé sous la direction d'un Conseil d'administration. Ce Conseil est, aux termes de l'article 393 du Traité, composé de vingt-quatre membres désignés pour trois ans. Constitué en 1919, c'est donc au cours de cette année (1) que va avoir lieu une nouvelle élection.

C'est la Conférence de Washington qui a procédé à la première élection. Le comité d'organisation de la Conférence avait établi un projet de liste des huit pays ayant l'importance industrielle la plus considérable. Ce projet, bien qu'ayant rencontré une certaine opposition de la part de divers gouvernements, fut adopté le 22 novembre et les

(1) 1922.

sièges au Conseil d'administration répartis de la façon suivante :

Membres gouvernementaux. — 1° *Principaux pays industriels :* Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Suisse et Danemark (jusqu'à la désignation du représentant des Etats-Unis d'Amérique).

2° *Pays désignés par la Conférence :* Espagne, Argentine, Canada, Pologne.

Membres patrons. — Belgique (M. Carlier) ; France (M. Guérin, décédé, remplacé par M. Pinot) ; Tchécoslovaquie (M. Hodacz) ; Grande-Bretagne (Sir Allan Smith) ; Italie (M. Pirelli) ; Suisse (jusqu'à la désignation du représentant des Etats-Unis d'Amérique, M. Schindler, démissionnaire, remplacé par M. Colomb).

Membres ouvriers. — France (M. Jouhaux) ; Suède (M. Lindquist) ; Allemagne (M. Legien, démissionnaire, remplacé par M. Leipart) ; Grande-Bretagne (Sir Stuart Bunning) ; Pays-Bas (M. Oudegeest) ; Canada (jusqu'à la désignation du représentant des Etats-Unis d'Amérique, M. Draper).

Cette répartition communiquée aux délégués de la Conférence de Washington, dans sa séance du 25 novembre, souleva de nombreuses protestations. Ces protestations se référaient à deux ordres de faits :

1° Les unes relatives à certaines irrégularités qui s'étaient produites au cours des élections. Faute d'avis préalable, en effet, plusieurs délégués ne purent assister à la réunion où eurent lieu ces élections ; de plus, participèrent au vote certaines personnes qui n'en avaient pas le droit, tels les conseillers techniques ;

2° Les autres, les plus importantes, émanées des délégués des Etats de l'Amérique latine, de l'Afrique du Sud,

de l'Inde et du Japon, et qui se traduisirent par la protestation suivante présentée par M. Gemmil, délégué patronal de l'Afrique du Sud :

« Attendu qu'au moins vingt membres sur les vingt-quatre composant le Conseil d'administration du Bureau International du Travail sont des représentants de pays européens, la Conférence Internationale du Travail exprime sa désapprobation de la manière dont est composé le dit Conseil d'administration. »

Ces diverses protestations aboutirent au vote d'une motion décidant l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine Conférence, de la revision des statuts de l'Organisation Internationale du Travail en ce qui concerne la composition du Conseil d'administration (fixation d'un maximum de représentants des pays d'Europe, de façon à assurer une représentation plus équitable des autres pays). C'est à la Conférence de Genève qu'a été imparti ce rôle. Nous verrons la solution qu'elle a donnée au problème lorsque nous étudierons ses travaux.

3° Enfin, signalons la réclamation présentée par le gouvernement de l'Inde pour être admis au nombre des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable. Les délégués à la Conférence de Genève ont eu aussi à s'en occuper.

Tel quel cependant, le Conseil d'administration, aussitôt constitué, a commencé ses travaux et a tenu sa première session à Washington, les 27 et 28 novembre 1919. La présidence en a été confiée à M. Arthur Fontaine, directeur du Travail en France ; la vice-présidence à MM. Carlier (délégué patronal, Belgique) et Oudegeest (délégué ouvrier, Pays-Bas). Au cours des trois années qui vont s'achever, il ne s'est pas réuni moins de quatorze

fois, dans les principales villes d'Europe. Faire l'étude de ses travaux, c'est retracer toute la grande histoire de l'Organisation Internationale du Travail actuelle. Dans les développements qui vont suivre, nous allons retrouver à chaque pas les marques de l'immense activité qu'il n'a cessé de déployer pour remplir dignement la mission que lui a confiée le Traité.

§ 2. — Organisation administrative du Bureau International du Travail.

Dans le large cadre que traçait le traité, lequel, comme nous l'avons vu plus haut, se bornait à donner des directives générales et à indiquer dans quel sens l'activité de la future Organisation Internationale du Travail devait s'exercer, l'administration intérieure était à créer de toutes pièces. C'est à cette tâche que, dès sa constitution, s'adonna le Conseil d'administration. Il confia la direction du Bureau à M. Albert Thomas, lequel, peu de temps après, présentait un projet d'organisation immédiatement adopté. D'abord établi à Paris par le gouvernement français, à l'Hôtel Astoria, il se composait en tout d'une vingtaine de fonctionnaires recrutés parmi ceux qui avaient pris part à la Conférence des Préliminaires de paix et à la Conférence de Washington. Ceux-ci, conformément à l'article 392 du Traité, se transportèrent bientôt à Londres, où était établi provisoirement le siège de la Société des Nations. L'insuffisance de locaux disponibles devait empêcher le Bureau de séjourner longtemps dans cette ville. Aussi le Conseil d'administration, dans sa quatrième session (juin 1919), décidait-il son transfert à Genève, bien que le siège de la Société des Nations n'y

soit pas encore fixé. C'est dans cette ville que le Bureau International du Travail s'établissait le 14 juillet 1919, rejoint quelques mois plus tard par le secrétariat de la Société des Nations.

Depuis ce moment, l'organisation du Bureau a été poursuivie méthodiquement, d'après les directives proposées par le plan d'Albert Thomas.

Il a fonctionné jusqu'au début de 1922 avec les rouages administratifs suivants :

I. Le cabinet, organe de direction.

II. Les divisions destinées à remplir la double mission confiée au Bureau :

1° Préparation des conférences et application des conventions, d'une part ;

2° Centralisation et distribution des renseignements, d'autre part.

Le travail est réparti entre deux divisions : la division diplomatique et la division scientifique.

III. Les services techniques. Quatorze étaient prévus dans le plan du directeur. Neuf ont été créés, rassemblant la documentation nécessaire sur les questions techniques : Service de l'émigration et du chômage ; Service de l'agriculture ; Service d'hygiène industrielle ; Service du travail maritime ; Service de la coopération ; Service des assurances sociales ; Service de la sécurité ouvrière ; Service d'information sur la Russie ; Service de la production.

IV. Les correspondants nationaux.

Après un an d'expérience, certaines réformes de détail jugées nécessaires, ont été introduites dans ce plan primitif.

A l'heure actuelle, le Bureau International du Travail est organisé de la façon suivante :

I. — *Le Cabinet* (1).

C'est l'organe de contrôle direct de l'ensemble des services du Bureau, mais ce contrôle, au lieu de s'opérer d'une façon stricte et impérieuse comme il fonctionnait jusqu'à ces derniers mois, laisse aux divisions une certaine autonomie en augmentant la responsabilité de leur chef.

Il joue, en même temps, le rôle de secrétariat général du Bureau.

A côté de lui se trouvent les services généraux de la Direction, au nombre de trois :

1° Le service juridique, chargé de donner au Directeur toutes les consultations dont il peut avoir besoin ;

2° Le service des relations de presse ;

3° Le service du contrôle des dépenses qui vérifie toutes les dépenses à engager et s'assure qu'elles sont couvertes par les crédits inscrits au budget.

II. — *Les divisions.*

Une troisième division a été ajoutée à celles qui existaient déjà. D'autre part, les divers services techniques qui, tout en collaborant avec les divisions, avaient gardé leur indépendance, sont rattachés directement à ces divisions dont ils font désormais partie intégrante.

A. La division diplomatique (2).

C'est par elle que l'Organisation Internationale du Tra-

(1) Chef de cabinet : M. Fleury.
(2) Chef de division : M. Phelan.

vail se tient en relations officielles avec les gouvernements qui en font partie. Elle a pour fonction principale la préparation de la Conférence périodique et de tout ce qui s'y rattache ; c'est elle qui élabore l'ordre du jour, fixé ensuite définitivement par le Conseil d'administration, qui rédige les rapports à remettre aux délégués sur les matières inscrites à cet ordre du jour. Elle assure les travaux de secrétariat des sessions de la Conférence et du Conseil d'administration.

La division diplomatique est chargée, en outre, d'un certain nombre de travaux qui sont répartis dans les sections suivantes :

1° *Section générale*, remplissant les attributions d'ordre officiel dont est chargée la division (correspondance avec les gouvernements, préparation des Conférences, etc.) ;

2° *Section d'application des conventions*, qui traite de toutes les questions qui peuvent être soulevées par les projets de convention et les recommandations adoptées par la Conférence. Elle assure aussi la rédaction du « Bulletin Officiel », sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, et la publication du compte rendu des sessions de la Conférence ;

3° *Service des mutilés*, dont l'objet principal est de faire bénéficier les mutilés du travail de ce qui a pu être fait pour les mutilés de la guerre (prothèse, rééducation professionnelle, etc.) ;

4° *Service de l'émigration*, qui vient d'être créé récemment.

B. La division des recherches (anciennement division scientifique) (1).

(1) Chef de division : M. Royal Meecker.

Elle comprend de nombreuses sections spécialisées chacune dans l'étude de questions particulières :

1° *Section du chômage*, créée conformément à la décision prise à la Conférence de Washington, pour l'établissement de statistiques exactes permettant d'établir des systèmes efficaces de protection contre le chômage ;

2° *Section du travail agricole.* — Elle a réuni la documentation nécessaire à la Conférence de Genève (1921) pour la réglementation du travail agricole ;

3° *Section d'hygiène industrielle.* Elle a pour but de suivre le mouvement en faveur de l'hygiène industrielle qui se manifeste dans les divers pays ;

4° *Section d'information sur la Russie.* Elle est née d'un projet d'enquête en Russie, conçu en 1920 ;

5° *Section de la sécurité.* Travaillant en liaison avec la section des statistiques (une prévention rationnelle des accidents dépendant de l'exactitude des statistiques), celle des assurances sociales et celle de l'hygiène industrielle, elle a pour objet de réduire à son minimum le lourd tribut des accidents dont sont si souvent victimes les ouvriers ;

6° *Section des publications.* Elle est chargée d'éditer les publications du B. I. T.

7° *Service des relations industrielles.* Il s'occupe des relations entre ouvriers et patrons, des conventions collectives, des problèmes de conciliation et d'arbitrage ;

8° *Section de législation du travail.* Elle traduit et publie les textes des lois et règlements de travail en vigueur dans les différents pays ;

9° *Section des statistiques.* Visant à l'unification et à la standardisation des statistiques se rapportant au tra-

vail, elle en a dressé, jusqu'à ce jour, un certain nombre qui ont rendu de réels services (main-d'œuvre, prix des denrées, salaires, etc.) ;

10° *Section d'études générales.* La Section d'études générales entreprend toutes les études concernant le monde ouvrier, au fur et à mesure que la nécessité s'en fait sentir.

C. Division des renseignements et des relations.

C'est la nouvelle division qui a été constituée par la section des renseignements, qui appartenait autrefois à la division des recherches, et par le service des relations du Cabinet.

La division des renseignements et des relations comprend :

1° *Une section générale* subdivisée elle-même en plusieurs services :

a) Secrétariat et archives, chargés de la concentration des coupures de presse et de la constitution des dossiers de renseignements demandés au B. I. T. ;

b) Service d'informations nationales dans lequel sont réunis, par groupes de même langue, un certain nombre de fonctionnaires qui ont pour mission de suivre le mouvement social de leur pays ;

c) Service des « Informations Sociales » publiant chaque semaine la revue qui porte le même nom ;

d) Service de traduction ;

2° *Le service des relations internationales,* qui comprend :

a) Le service des organisations internationales patronales ;

b) Le service des organisations internationales ouvrières ;

c) Le service de la coopération (étude des conditions de vie ouvrière dans les différents pays, rapports du B. I. T. et des organisations coopératives existantes) ;

d) Le service des questions maritimes (relations avec les organisations d'armateurs et de marins) ;

3° *Les services de vente et publicité* (des brochures éditées par le B. I. T.) ;

4° *La Bibliothèque.* La Bibliothèque du Bureau International du Travail a été rattachée à la division des renseignements et des relations parce que c'est elle, en définitive, qui est appelée à s'en servir le plus souvent.

Cette bibliothèque est appelée à réunir bientôt la plus importante documentation du monde relativement aux questions du travail.

III. — *Les services centraux.*

Les services centraux, placés sous le contrôle immédiat du directeur-adjoint, ont pour mission d'assurer la bonne marche d'ensemble du Bureau, en réglant les détails matériels d'organisation qui se présentent journellement. Ils se partagent la besogne en quatre bureaux :

1° Le bureau de l'administration intérieure (matériel, service de dactylographie, bureau du courrier, économat) ;

2° Le bureau des impressions (relations avec les imprimeurs) ;

3° Le bureau de comptabilité (paiement des factures, du personnel, etc.) .

4° Le bureau du personnel (nominations, organisation des examens en vue du recrutement, etc.).

IV. — *Correspondants nationaux.*

Afin que le B. I. T. puisse suivre attentivement les mouvements industriels et ouvriers des pays importants, on a nommé à titre permanent des correspondants nationaux à Paris, à Londres, à Rome, à Washington et à Berlin (1).

Ils servent d'intermédiaires entre le Bureau et les associations patronales et ouvrières de leur pays respectif.

De plus, ils renseignent la presse sur l'œuvre de l'Organisation Internationale du Travail et atteignent ainsi l'opinion publique sans laquelle aucune réforme, si utile soit-elle, ne saurait aboutir.

Nous ne pouvons terminer l'étude administrative du B. I. T. sans dire quelques mots du personnel qu'il emploie dans ses divers services.

Ce personnel, recruté soit par concours, soit par choix direct, est, conformément au Traité de paix, composé de représentants de nations différentes. Toutefois Français et Anglais sont en majorité, ce qui s'explique d'ailleurs facilement : la majeure partie des travaux de correspondance et de préparation des publications exigeant une connaissance parfaite des deux langues officielles du Bureau, a dû être confiée à des personnes dont la langue maternelle est le français ou l'anglais.

Les femmes sont employées au même titre que les hommes, avec le même traitement.

Ce personnel est régi par un statut élaboré il y a quelques mois. La durée du service maximum est fixée à 21 ans ; la limite d'âge à 55 ans.

(1) Les titulaires actuels sont : à Paris, M. Mario Roques ; à Londres, M. Herbert ; à Rome, M. Cabrini ; à Washington, M. Greenwood ; à Berlin, M. Sckicke.

L'examen du système des retraites, déjà ajourné plusieurs fois, va recevoir sous peu une solution définitive.

§ 3. — Organisation financière.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, tous les frais de l'Organisation Internationale du Travail (en dehors des dépenses de voyage et des indemnités de séjour des délégués et conseillers techniques de la Conférence et des représentants gouvernementaux au Conseil d'administration qui sont supportés par chacun des membres) font partie des dépenses de la Société des Nations. Mais le Traité de Versailles ne donne aucune indication sur la procédure à suivre pour la répartition des fonds, la vérification et le contrôle des dépenses. Ici donc encore tout était à créer.

Après de nombreux tâtonnements dans le détail desquels il serait superflu de rentrer, on s'est arrêté aux règles suivantes qui régissent maintenant la matière. L'autonomie budgétaire est reconnue à l'Organisation Internationale du Travail. La gestion des fonds est confiée au Conseil d'administration qui est responsable de leur emploi. Cette gestion est soumise à contrôle et vérification de l'Assemblée de la Société des Nations.

Entrons maintenant dans le détail de cette réglementation.

A. — *Etablissement du budget.*

Au début de chaque année, le Conseil d'administration établit les prévisions budgétaires pour le prochain exercice. Ce projet est alors communiqué, en même temps que le budget du Secrétariat général de la Société des Nations, aux Etats membres, trois mois avant l'Assem-

blée de la S. D. N. qui se tient le 1er septembre de chaque année.

Le budget du bureau est incorporé dans le budget d'ensemble sans rien y changer. L'Assemblée vote alors le budget sur le rapport général de la commission en proposant tels amendements qui lui conviennent. Le budget est couvert par les cotisations demandées aux Etats, la contribution respective de chacun étant basée sur le système adopté par l'union postale universelle (répartition des Etats en sept classes suivant leur importance).

B. — *Contrôle budgétaire et vérification des comptes.*

Un certain nombre d'experts comptables sont choisis au début de chaque année par le Conseil de la Société des Nations. Ces experts, ayant en mains tous documents nécessaires, font au dit Conseil et au B. I. T. un rapport sur la régularité des écritures, lequel est ensuite communiqué, en même temps que le projet de budget, aux membres de la Société des Nations.

Au moment où l'Assemblée se réunit, elle peut demander la constitution d'une commission de contrôle : trois à cinq membres choisis par le Conseil de la S. D. N. parmi les Etats qui en font partie. Cette commission a un double rôle :

1° Examiner le budget général et faire un rapport à l'Assemblée ;

2° Examiner le budget de l'O. I. T.

Quatre membres du Conseil d'administration du B. I. T. participent à ces travaux.

D'autre part, lorsque le budget de l'O. I. T. vient en discussion à l'Assemblée, un représentant du Conseil d'administration du Bureau International du Travail peut

être entendu si le Président l'y invite et si l'Assemblée l'y autorise (1).

§ 4. — Rapports avec la Société des Nations

Bien que le Bureau possède une constitution propre et dispose d'une large autonomie, il ne fait pas moins partie, selon les termes du Traité de paix, de l'ensemble des institutions de la Société des Nations ; une collaboration constante existe entre les deux organismes.

Le Bureau International renvoie au Secrétariat toutes les questions dont il est saisi et qui ne sont pas de son domaine (Ex. : études économiques, répartition des matières premières, statistiques d'intérêt général, etc.).

En sens inverse, le Secrétariat, saisi de problèmes internationaux revêtant un caractère spécial ou qui intéressent le monde du travail, s'adresse au Bureau International. Citons à ce sujet l'affaire de Haute-Silésie encore présente à toutes les mémoires, au cours de laquelle le B. I. T. a été chargé de recueillir des renseignements sur la législation sociale de ce pays, en particulier sur les conditions du travail des mineurs.

Pour assurer et maintenir cette collaboration on s'est demandé si l'établissement de liens organiques était néces-

(1) *Les premiers budgets de l'Organisation internationale du travail.* Nous croyons utile de donner ci-dessous quelques chiffres indiquant les dépenses faites, depuis sa fondation, par l'Organisation Internationale du Travail :

1er décembre 1919-31 mars 1920 : 10.000 livres sterling.
1er avril 1920-31 décembre 1920 : 162.000 livres sterling
1er janvier 1921-31 décembre 1921 : 330.000 livres sterling.
1er janvier 1922-31 décembre 1922 : 398.000 livres sterling.

Notons qu'à la fin de 1921, une somme de près de 70.000 livres sterling n'ayant pas été dépensée, celle-ci a été portée en réduction des cotisations des Etats pour le budget 1922.

saire. L'Assemblée de la Société des Nations, réunie à Genève en septembre 1921, a répondu par l'affirmative. La liaison s'opère de la façon suivante :

1° *La Commission permanente des mandats.* — L'art. 22 du Pacte de la Société des Nations décide que « les colonies ou territoires qui à la suite de la guerre ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes » seront placés sous la tutelle des nations plus développées, lesquelles rempliront cette mission en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations. Ces mandataires devront fournir un rapport annuel sur le territoire dont ils ont la charge. Ce rapport sera examiné par une commission permanente appelée à donner son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

A la demande du Bureau, le Conseil de la S. D. N. a reconnu à l'Organisation Internationale du Travail le droit d'être représentée, à titre consultatif, dans tous les cas où seraient discutées des questions ayant trait aux conditions du travail (séance du 29 novembre 1920).

2° *La Cour Permanente de Justice Internationale.* — Nous avons vu plus haut (1) que la partie XIII du Traité de Versailles reconnaît à la Cour permanente la compétence nécessaire pour se prononcer en dernier ressort sur toutes les questions litigieuses soulevées par le manquement d'un Etat à remplir les obligations qui lui sont imposées par la convention de travail. Or des conflits de cette nature, pouvant porter sur des questions essentiellement techniques, il a semblé nécessaire que la Cour, lors-

(1) Voir ci-dessus, pp. 128 et suiv.

qu'elle en est saisie, soit secondée dans sa tâche par des experts en matière de travail.

A cet effet a été créée une Chambre dite « Chambre du Travail », composée de cinq juges nommés pour trois ans, qui siège en dehors des séances plénières de la Cour et prépare ainsi sa besogne. De plus, le Directeur du B. I. T. aura le droit de produire devant la Cour tous documents lui paraissant nécessaires à la clarté des débats.

3° *Le Conseil de la Société des Nations.* — Dans sa session de septembre 1921, le Conseil de la Société des Nations a décidé que le Directeur recevrait désormais communication de l'ordre du jour du Conseil. Il fera part au Secrétariat général des questions qui peuvent intéresser le B. I. T. et le Conseil décidera alors s'il y a lieu de l'entendre.

CHAPITRE II

L'Œuvre scientifique accomplie par le Bureau International du Travail

L'étude d'une institution, quelle qu'elle soit, ne doit pas se borner à indiquer les règles qui régissent son organisation et son fonctionnement, comme nous l'avons fait jusqu'ici dans notre description des rouages du Bureau International du Travail. Il faut aussi, pour l'apprécier, voir comment, dans la pratique, elle a fonctionné. Depuis près de trois ans déjà que le Bureau International du Travail est créé, il a eu à remplir les fonctions dont l'a chargé le Traité de Versailles. Comment a-t-il accompli cette tâche ? Dans quel domaine a-t-il exercé son activité ? Quels sont les résultats qu'il a obtenus ? C'est ce qui va faire l'objet des développements qui vont suivre. Pour les rendre plus intelligibles, nous ne saurions mieux faire que de reprendre les termes mêmes du Traité définissant les fonctions du B. I. T., chargé, dit l'art. 396 :

1° De la centralisation et élaboration des renseignements ;

2° De leur distribution.

Nous allons examiner successivement chacune de ces deux propositions.

§ I. — Centralisation et Elaboration de renseignements

La centralisation et l'élaboration de renseignements concernant le monde du travail a nécessité, de la part du

Bureau International, un gros effort. Cet effort se présentait sous un double aspect. D'une part, on se trouvait en présence de problèmes déjà connus, déjà étudiés scientifiquement par les spécialistes en matière de législation ouvrière, qui avaient déjà reçu des solutions partielles dans divers pays. Dans cet ordre d'idées, la tâche du Bureau était simplifiée, son rôle ne pouvant se borner qu'à rassembler dans ses cartons toute la documentation existante sur la question, pour la tenir à la disposition de ceux qui en auraient besoin. Mais, à côté de cette documentation existante, combien de problèmes nouveaux qu'avaient fait naître la guerre et qui se posaient journellement à l'attention des industriels et des gouvernements! C'est ici que le B. I. T. s'est trouvé aux prises avec les plus grosses difficultés ; il ne suffisait plus d'enregistrer de la documentation existante, il fallait désormais étudier les questions en soi, les raisonner d'une façon logique, en d'autres termes, créer de toute pièce la documentation nécessaire.

Nous allons voir comment cette œuvre a été accomplie et les résultats qu'on peut dès maintenant enregistrer. Pour la clarté du développement, nous allons examiner une à une les méthodes employées par le Bureau International pour s'acquitter de cette mission.

Bibliothèque

Pour la somme de 20.000 francs, le B. I. T. s'est rendu acquéreur de la Bibliothèque de l'Office International de Bâle. D'un seul coup, l'O. I. T. s'est trouvée en possession de multiples informations, déjà anciennes, sans conteste, mais éminemment intéressantes, que ses tenaces devanciers avaient patiemment amassées depuis le début du

siècle. Elle avait là toute l'histoire de la législation internationale du travail, et, on peut bien le dire aussi, une rétrospective complète des lois ouvrières en vigueur dans les différents pays.

Cette bibliothèque s'enrichit tous les jours davantage ; tous les volumes, tous les périodiques touchant de près ou de loin aux questions du travail y sont reçus. La mise en circulation des périodiques, le prêt des livres, des recherches, l'établissement de notes bibliographiques, constituent dès maintenant l'auxiliaire le plus précieux de tous ceux qui s'intéressent à la condition des ouvriers dans le monde moderne.

Division des renseignements et des recherches

On sait que cette division est l'ancienne section des renseignements de la division diplomatique. La section des renseignements fut créée en mars 1920, dans le but de répondre aux demandes d'informations qui pouvaient être adressées au Bureau. Elle remplit l'office d'une centrale internationale d'échange d'informations (coupures des journaux).

La division des renseignements n'a fait que continuer cette œuvre. L'organisation est établie sur une base logique et nationale, c'est-à-dire que, dans la mesure du possible, les informations relatives à un pays donné sont réunies et utilisées par un fonctionnaire ressortissant de ce pays. Ce système de spécialisation par pays se combine d'ailleurs avec le système de spécialisation par sujet.

Section de la législation du travail

Les gouvernements membres de l'Organisation Internationale du Travail adressent au Bureau, au fur et à

mesure de leur promulgation, les textes de lois, décrets, arrêtés et autres actes réglementaires intéressant la condition des travailleurs. C'est, en somme, la continuation de l'œuvre de l'Office de Bâle ; mais, tandis que ce dernier se bornait à en effectuer la centralisation, la publication et la traduction, la section de la législation du travail recueille les informations relatives à l'application effective de ces lois, à leur interprétation par les autorités judiciaires et administratives. De plus, il existe des termes techniques n'ayant pas d'équivalent exact dans notre langue ; la section s'est attachée à en dresser une liste sorte de dictionnaire contenant la signification d'un certai nombre de mots ou d'expressions en français, anglais et allemand. Ce dictionnaire a déjà réuni une importante quantité de matériaux.

Signalons aussi l'œuvre de la section de statistique, qui répond à de nombreuses demandes adressées par les gouvernements.

Les questionnaires

Ils répondent à la nécessité que nous avons signalée au début de ce chapitre, à savoir qu'il est parfois indispensable de créer de la documentation. Ils attirent l'attention des gouvernements et des associations ouvrières et patronales sur les faits.

Très délicats à établir, ils doivent porter sur des faits précis pour lesquels aucune documentation n'existe encore.

Parmi les questionnaires déjà envoyés, il nous faut citer celui relatif à l'application du système des trois équipes dans l'industrie métallurgique. Il a été demandé au B. I. T., par la Société Taylor, des Etats-Unis d'Amé-

rique, après la grève de l'acier, en 1919, en vue du remplacement du système jusqu'alors employé des deux équipes.

Enquêtes sur place

Sur des questions particulièrement importantes, et lorsque les renseignements ne peuvent être obtenus autrement, un fonctionnaire du Bureau se transporte sur place pour les trouver et recueillir.

Les exemples d'enquêtes de cette nature sont déjà nombreux dans les annales du B. I. T. Citons :

Crise du chômage en Angleterre. Demande de renseignements sur la méthode nouvelle instituée à Altona (Allemagne).

Production du charbon : Travail et production dans le bassin de la Ruhr, conditions du travail parmi les mineurs de Haute-Silésie.

Renseignements sur le service obligatoire de travail en Hongrie.

D'autre part, pour se tenir au courant du mouvement social en général, et des diverses tendances qui se font jour dans le monde du travail, le Bureau ne manque jamais d'envoyer un de ses fonctionnaires assister, en qualité d'auditeur, aux divers Congrès internationaux professionnels.

Enquêtes spéciales

Les enquêtes ci-dessus ont été effectuées par ordre du Directeur du Bureau. Mais il en est d'autres, plus importantes, qui ont nécessité l'intervention du Conseil d'administration lui-même. Dans sa séance du 13 avril 1921, ce dernier a décidé que les questions soumises au B. I. T. et se référant à des enquêtes spéciales et importantes doi-

vent lui être soumises en même temps que le plan général de l'enquête et le devis des frais (les enquêtes de cette nature entraînant de gros frais, il était normal de laisser au Conseil d'administration, qui a la responsabilité de la gestion des finances de l'O. I. T,, le droit de les décider ou non).

C'est à l'étude des diverses enquêtes qui ont été effectuées ou décidées jusqu'à ce jour que nous allons nous arrêter maintenant.

Enquête sur les conditions de travail dans la Russie des Soviets. — Elle fut proposée par M. Sokal, représentant gouvernemental de la Pologne à la deuxième session du Conseil d'administration, en janvier 1920, et appuyée par M. Jouhaux, représentant ouvrier de la France. En sa faveur on faisait valoir deux raisons : la première, tirée de la nécessité de soulever le voile du mystère qui régnait sur la Russie, laissant supposer à la classe ouvrière que ses formes constituaient des méthodes supérieures d'organisation ; l'autre, du fait que l'œuvre de la législation internationale du travail ne peut atteindre son but que lorsque tous les pays, sans exception, coopéreront à son élaboration.

Quoiqu'il en soit, cependant, et en raison des difficultés énormes de toute nature que risquait de rencontrer une pareille enquête, le Conseil d'administration ne crut pas devoir la décider de son propre chef et chargea le Directeur du Bureau d'en référer à la Société des Nations et au Conseil suprême des gouvernements alliés. Ce dernier ayant, de son côté, pris l'initiative d'un projet tendant à l'envoi d'une commission d'études en Russie, le Directeur du B. I. T. fut convoqué, aux fins d'examiner dans quelles conditions les deux missions, politique et

d'information, devaient être distinguées et devaient collaborer.

Aussi, à sa session suivante, en mars 1920, le Conseil d'administration décida-t-il d'envoyer une mission, composée de cinq délégués patrons, cinq délégués ouvriers et deux délégués des gouvernements, chargée d'étudier les conditions de travail dans la Russie des Soviets. Il ne restait donc plus qu'à obtenir l'autorisation des autorités soviétiques.

Cette autorisation fut refusée. La mission, de ce fait dans l'impossibilité de partir, fut cependant maintenue. Elle s'est livrée à un sérieux travail d'investigation et de documentation. Une partie des résultats en a déjà été publiée par les soins du B. I. T., dans un volume intitulé : « *Les conditions de travail dans la Russie des Soviets* », avec une bibliographie importante. De plus, des extraits de publications et documents russes paraissent deux fois par mois, sous le titre : « *Questions russes* » (supplément bi-mensuel aux « *Informations sociales* »).

Enquête sur la production. — Elle a été décidée par le Conseil d'administration lors de sa session de Gênes, en juin 1920. Le but dans lequel elle a été entreprise a été défini dans les termes suivants :

« Il ne s'agissait en aucune manière d'ouvrir une enquête sur toutes les conditions de la production en général, mais bien d'envisager la valeur comparée des divers facteurs de la production par rapport aux conditions du travail et comment ces dernières pouvaient être combinées de telle sorte qu'elles puissent accroître les quantités et la qualité de la production (1). »

(1) Conférence Internationale du Travail, 3e session, tenue à Genève en 1921. Rapport du Directeur.

En octobre de la même année, le Conseil d'administration était saisi d'un mémoire introductif indiquant le plan de l'enquête et un programme de travail comprenant la série des questions à étudier et des projets de questionnaire. Ce plan fut adopté sans modification et publié en fin d'année.

Les questionnaires ont été adressés à tous les gouvernements, aux organisations patronales et ouvrières et aux organisations coopératives ; pour compléter la documentation, une série de voyages d'études ont été accomplis en Allemagne, Yougoslavie, Suède et Norvège.

Malgré les vives controverses soulevées sur lesquelles nous reviendrons plus loin, le rapport général vient d'être publié et forme la matière de quatre volumes qui donnent une vue d'ensemble aussi exacte que possible de la situation économique du monde au lendemain de la guerre.

Enquête sur la liberté syndicale en Hongrie. — Le 1er mai 1920, le Directeur du Bureau International du Travail recevait du comte Teleski, ministre des Affaires étrangères en Hongrie, une demande tendant à l'envoi d'une mission destinée à entrer en contact avec les chefs des ouvriers hongrois et le gouvernement pour se faire une idée exacte des prétendues persécutions dont les ouvriers se disaient être victimes.

La question fut soumise au Conseil d'administration. Mais la difficulté d'une pareille enquête se fit tout de suite sentir : la mission ne risquait-elle pas de revêtir un caractère politique si, par suite des circonstances, elle était appelée à remplir un véritable rôle de juge ? Le Conseil d'administration crut prudent de renoncer à cette méthode d'investigation en raison du danger qu'elle pré-

sentait. Cependant, considérant, d'une part, que le rôle imparti au B. I. T. était de recueillir des informations sur toutes les questions de travail, et, d'autre part, qu'il y avait lieu de savoir comment le principe de liberté syndicale inscrit au Traité de Paix était respecté en Hongrie, il chargea le Directeur d'envoyer, sous sa responsabilité, des enquêteurs en Hongrie, au nombre de trois, afin d'examiner les conditions qui y étaient faites aux associations professionnelles.

Enquête sur la réglementation des salaires. — Elle a été décidée par le Conseil d'administration, sur la demande du gouvernement britannique, à sa session d'avril 1921.

Son but était, non pas d'étudier le taux des salaires dans les divers pays, mais simplement d'examiner les mesures adoptées dans un grand nombre d'Etats pour réglementer les salaires dans les industries les moins organisées, et aussi pour essayer d'adapter un pareil système de réglementation à certaines industries présentant un intérêt général pour la communauté.

Cette enquête n'est pas encore terminée ; les recherches se poursuivent actuellement, dirigées dans trois sens différents :

1° Etat actuel de la législation dans les divers pays ;

2° Résultats de l'application des mesures législatives ou réglementaires en vigueur ;

3° Etude des travaux scientifiques qui ont été publiés sur la réglementation des salaires.

Les commissions

La division des recherches, avec ses diverses sections, ne peut prétendre par elle-même à un haut degré de per-

fection scientifique. Pour y parvenir, elle est obligée de faire appel à des spécialistes, savants et hommes d'expérience pratique. C'est dans ce but qu'ont été créées les commissions qui collaborent à l'œuvre du Bureau. Tantôt elles sont exclusivement scientifiques, composées de savants et d'experts, tantôt elles sont d'un caractère pratique, formées de représentants des patrons et des ouvriers et donnent des suggestions pour l'orientation pratique du travail scientifique du Bureau.

Elles travaillent en liaison avec les sections de la division des recherches. C'est la section intéressée qui est chargée des travaux préparatoires, qui assure le secrétariat et la publication des procès-verbaux des séances et des rapports.

Commission paritaire maritime. — Elle fut créée par le Conseil d'administration du Bureau en mars 1920 comme répondant à une nécessité réelle : le caractère très spécial du travail maritime, qui avait été reconnu par la Commission de législation internationale du Travail et l'avait incitée à déposer un vœu tendant à la création d'un Bureau spécial du Travail maritime ou, tout au moins, la convocation d'une conférence spéciale.

La commission paritaire maritime fut constituée définitivement par les délégués à la Conférence de Gênes et composée de cinq armateurs (Belgique, Grande-Bretagne, Japon, Suède, Canada), cinq marins (Allemagne, Italie, Norvège, France, Grande-Bretagne) et deux membres du Conseil d'administration ; elle tint sa première séance à Genève en novembre 1920.

Elle n'a pas, à l'heure actuelle, achevé l'étude des questions que lui a soumis la Conférence de Gênes.

Commission consultative d'hygiène industrielle. — Sa

création, demandée par la Conférence de Washington, fut décidée par le Conseil d'administration en avril 1921.

Pour des raisons d'ordre financier, il fut spécifié que cette commission fonctionnerait surtout comme un comité de correspondance qui serait appelé à convoquer à Genève seulement ceux de ses membres particulièrement compétents sur chaque question déterminée.

Mais ce système ne semblant répondre qu'imparfaitement aux desiderata de la Conférence de Washington, le Conseil d'administration, en octobre 1921, est revenu sur sa décision. Elle fonctionne désormais suivant les mêmes principes que les autres commissions.

Commission du chômage. — Créée, conformément à la décision de Washington, par le Conseil d'administration en juin 1920, elle touche à l'une des questions les plus importantes qui ont été abordées jusqu'à ce jour par l'Organisation Internationale du Travail. Nous aurons l'occasion d'en reparler plus loin.

Commission de l'émigration. — Le Comité d'Organisation de la Conférence de Washington avait jugé nécessaire d'en demander la constitution. Cette idée, reprise à la conférence, fut adoptée sous forme de résolution :

« Il est décidé que le Conseil d'administration du Bureau International du Travail constituera une commission internationale, laquelle, tout en respectant les droits de chaque Etat, doit faire un rapport sur les mesures à adopter en vue de réglementer l'émigration des travailleurs hors de leur pays d'origine et de protéger les intérêts des salariés résidant dans un autre pays que leur pays d'origine. La dite commission devra présenter son rapport à la session de 1920 de la Conférence Internationale.

La représentation des Etats européens à la commission

sera limitée à la moitié du nombre total des membres de la commission. »

Etablie par le Conseil d'administration à sa session de Londres, en 1920, sa première réunion a eu lieu en août 1921, à Genève. La commission a publié, il y a quelques mois, son rapport. La question suivante en a été extraite pour être portée à l'ordre du jour de la Conférence de 1922 : « Communication au B. I. T. des informations statistiques concernant l'émigration ».

Commission consultative pour les questions agricoles. — Sa constitution, demandée par la Conférence de Genève de 1921, en a été décidée par le Conseil d'administration au cours de sa onzième session, en janvier 1922. Le Directeur du B. I. T s'est mis immédiatement en relations avec le président de l'Institut International d'Agriculture en vue d'étudier les modalités de la collaboration entre les deux organismes. Il a été décidé que trois membres de l'Institut feraient partie de la commission ; ceux-ci se sont mis en rapport avec trois membres du Conseil d'administration du Bureau et étudient actuellement la méthode à employer pour nommer les autres membres de la commission consultative et la répartition du travail entre les deux institutions..

Commission consultative du charbon. — Récemment constituée, ses travaux exigeront vraisemblablement de longs mois par suite des études scientifiques considérables qu'ils entraînent.

Consultations d'experts

Dans certains cas, le Conseil d'administration, saisi de demandes de renseignements spéciales sur des sujets dont l'étude n'était pas prévue dans les cadres du Bureau en

raison de leur caractère par trop particulier, a chargé le Directeur de recueillir ces renseignements en l'autorisant à s'adresser à des experts. Citons, dans cet ordre d'idées, *la consultation d'experts pour les questions intéressant le travail des mutilés ;* le Bureau s'est mis en rapport avec les grandes associations de mutilés et les seconde dans leur effort à déterminer les modalités suivant lesquelles leurs membres pourront trouver des emplois dans l'industrie.

§ 2. — Distribution des renseignements

En recueillant de tous côtés des renseignements intéressant le monde du travail, le Bureau ne faisait que remplir une partie des fonctions dont il était chargé. Il lui a fallu aussi, pour compléter sa tâche, qu'il se préoccupe de les rendre utilisables, aptes à la destination pour laquelle il les a rassemblés : le développement de la législation sociale en général. C'est dans ce but que le Bureau International du Travail a organisé, conformément au Traité, tout un système de diffusion de ces informations leur permettant de toucher tous les pays du monde.

Cette distribution des renseignements a revêtu deux formes : les réponses aux demandes de renseignements particuliers et les publications.

Réponses aux demandes de renseignements particuliers.

Les demandes de renseignements que le Bureau reçoit émanent aussi bien de particuliers que de gouvernements, d'associations patronales que d'associations ouvrières.

Les deux sections de statistique et de législation du travail sont appelées à répondre à certaines de ces deman-

des ; mais c'est principalement à la division des renseignements que revient cette besogne.

Il nous est impossible ici de donner une liste des demandes de renseignements qui ont reçu satisfaction. Leur nombre est trop important et augmente chaque jour. Bornons-nous simplement à en citer quelques-uns :

Mesures prises pour lutter contre le chômage ;

Réorganisation des chemins de fer ;

Maladies des ouvriers mineurs ; statistique relative au taux de la mortalité chez ces ouvriers ;

Conseil d'usine, etc...

Ces quelques exemples suffisent, croyons-nous, à montrer, par le caractère d'actualité qu'ils présentent, combien le Bureau contribue ainsi au développement de la législation sociale. Nous n'en voulons pour preuve qu'un fait récent, qui est en même temps un témoignage certain de la confiance qu'ont les gouvernements dans la documentation du B. I. T. : un accord vient d'être conclu avec le ministre du travail anglais, aux termes duquel l'administration britannique s'en remet au B. I. T. pour toutes les informations et statistiques relatives aux questions du travail dans les pays étrangers et limite au terrain national ses propres recherches.

Publications

L'article 396, alinéa 4, du Traité de Versailles, se contente de prévoir la publication par le B. I. T. d'un « Bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international ». Il va sans dire qu'avec le développement qu'a pris l'Organisation Internationale du Travail, un seul périodique était nettement insuffisant pour contenir tout

ce que le Bureau croit utile de porter à la connaissance du public. Aussi n'a-t-il pas hésité à donner une grande extension à son service des publications qui fait paraître les diverses informations de l'Organisation Internationale en les groupant sous un certain nombre de rubriques. Ces publications sont faites, selon une règle absolue, dans les deux langues officielles, français et anglais, mais le directeur peut être autorisé à éditer dans une langue autre que les deux langues officielles toute publication qui lui semble utile (Ex. le « Bulletin Officiel » et la « Série Législative » qui paraissent aussi en allemand). Pour les passer en revue, nous pouvons les classer en trois groupes : publications périodiques régulières, publications périodiques irrégulières, publications non périodiques.

1° Publications périodiques régulières. — « *Revue Internationale du Travail* ». — Paraissant une fois par mois, elle est à la fois une revue scientifique et une revue de vulgarisation. Elle contient certains articles qui sont l'œuvre du Bureau, d'autres d'économistes et de représentants autorisés du monde patronal et ouvrier.

« *Bulletin Officiel* ». — Il paraît une fois par semaine et contient le texte des documents officiels, séances du Conseil d'administration, des commissions, etc.; il signale aussi la suite donnée par les membres de l'O. I. T. aux projets de convention et recommandations votés par la Conférence annuelle.

« *Informations Sociales* ». — Paraissant précédemment sous le titre d' « Informations quotidiennes », elles sont maintenant hebdomadaires. Comme leur nom l'indique, elles publient des informations tirées des revues techni-

ques et corporatives, des communiqués du B. I. T. concernant le travail et l'industrie.

« *Annuaire International du Travail* ». — Il est appelé à paraître une fois par an. Le numéro paru actuellement contient la liste et l'adresse des organismes officiels (services gouvernementaux, Bureau International du Travail) et des organismes privés (syndicats ouvriers, associations patronales, sociétés coopératives) existant à travers le monde, s'occupant des questions relatives au travail et à l'industrie. Il donne en même temps des détails sur leur organisation et leur fonctionnement.

2° Publications périodiques irrégulières. — « *Série Législative* ». — Elle donne le texte et la traduction des lois, arrêtés, règlements ou circulaires administratives concernant le régime du travail dans les différents pays dès qu'ils entrent en vigueur.

« *Documents de la Conférence Internationale* ». — Ils comprennent :

Les rapports préparés par le B. I. T.

Les comptes rendus sténographiques des séances.

Le texte définitif des projets de convention et recommandations.

« *Etudes et Documents* ». — Neuf séries différentes, comprenant chacune plusieurs numéros, ont été éditées. Citons celles se rapportant aux divers Congrès ouvriers : « *Congrès annuel des Trades Unions* », 1920 ; « *Congrès de l'Internationale ouvrière et socialiste* » ; *XV*e *Congrès de la C. G. T. française* » ; *Congrès international des ouvriers d'usine*, 1920 », etc.; celles ayant trait aux problèmes d'hygiène industrielle : « *Désinfection de la laine en Grande-Bretagne* » ; « *Prévention du charbon* » ;

« *L'emploi de la céruse dans l'industrie de la peinture* » ;
« *Mémoire sur l'intoxication saturnine dans l'industrie* ».

3° Publications non périodiques. — « *Etudes spéciales* ». — Elles contiennent les résultats des enquêtes spéciales importantes effectuées par le B. I. T. et aussi des rapports sur des sujets d'importance immédiate au point de vue du travail. Citons les principales :

« *Conditions du travail dans la Russie des Soviets* ».

« *Enquête sur la production* ».

« *Liberté syndicale en Hongrie* ».

« *La loi de huit heures dans l'agriculture en Tchécoslovaquie* ».

Publications diverses. — Ce sont celles qui ne rentrent dans aucune des catégories ci-dessus énumérées, ainsi que les études destinées à faire connaître l'organisation et le fonctionnement de l'O. I. T.

Ex. : « *Statuts et règlements de l'Organisation permanente du Travail* ».

« *L'O. I. T. et la première année de son activité* ».

DEUXIÈME SECTION

Les Conférences périodiques

CHAPITRE PREMIER

Conférence de Washington

Octobre-Novembre 1919

Le Traité de Versailles ne s'est pas contenté de prévoir la création d'une organisation permanente du travail. Il a voulu aussi que cette organisation fonctionne le plus rapidement possible et c'est lui-même qui a réglé dans ses détails la première manifestation de son activité, la première session de la conférence annuelle. Dans le chapitre IV et son annexe de la partie XIII, il fixe le lieu et la date de cette conférence, la composition du Comité international chargé de l'organiser et l'ordre du jour même de ses travaux.

C'est en exécution de ces dispositions qu'un comité composé de représentants de sept Etats se constitua dès juin 1919. Etaient membres de ce comité :

M. Arthur Fontaine, *Président.*	France
M. J. T. Shotwell	Etats-Unis d'Amérique
Sir Malcolm Delevingne	Grande-Bretagne
M. Di Palma Castiglione	Italie
M. Oka	Japon
M. Mahaim	Belgique
M. Rappard	Suisse

(La représentation au sein du comité, de la Suisse, non signataire du Traité de Paix est un hommage rendu au pays qui a pris les premières initiatives en matière de législation internationale du travail.)

En moins de deux mois, le comité accomplit sa tâche, et, le 11 août 1919, les gouvernements recevaient la convocation suivante :

« Le Président des Etats-Unis, conformément aux dispositions de la partie XIII du Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919 entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne, et avec l'autorité qui lui a été conférée par le Traité, convoque par les présentes la première réunion de la conférence annuelle du Travail qui y est prévue, pour se réunir à Washington, le 29 octobre à midi. Le Gouvernement des Etats-Unis adresse à chaque nation qui est, ou qui, antérieurement à cette réunion, deviendra membre de l'Organisation Internationale du Travail, dans les conditions déterminées à l'article 387 du Traité de Paix, l'invitation d'envoyer à Washington ses délégués et autres représentants en vue de particper à la dite conférence ».

La conférence se réunit à la date fixée et commença immédiatement ses travaux. Mais, avant de passer à l'examen des questions inscrites à l'ordre du jour, elle eut à

résoudre divers problèmes dont le Traité lui avait laissé la charge pour achever la fondation de la nouvelle organisation internationale du Travail. Ces problèmes se référaient à trois ordres de faits :

1° *Admission de l'Allemagne et de l'Autriche dans l'Organisation Internationale du Travail.*

On sait, qu'aux termes du Traité, font partie de l'Organisation Internationale du Travail :

a) Tous les Etats membres originaires de la S. D. N.

b) Tous ceux invités à accéder au Pacte.

Nous avons donné la liste de ces Etats plus haut, dans notre commentaire de la partie XIII. L'Allemagne et l'Autriche ne figuraient pas sur cette liste malgré leur importance industrielle.

La délégation allemande à la Conférence de la Paix ne manqua pas de le faire remarquer. Le 15 mai 1919, le Comité du Travail institué, en vertu des décisions du Conseil suprême des 30 avril et 10 mai 1919, pour examiner les remarques de la délégation allemande sur les conditions de la Paix, fut saisi de la question relative à la date de l'admission de l'Allemagne dans l'Organisation Internationale du Travail. Il se prononça dans le sens de son admission immédiatement après la Conférence de Washington.

En ce qui concerne l'Autriche, une demande de la délégation italienne réclamait l'admission des représentants autrichiens à Washington. Le Conseil suprême appelé à trancher le différend prenait, le 11 septembre 1919 la décision suivante : « La question de l'admission des délégués allemands et autrichiens à la Conférence de Washington sera laissée à la décision du Con-

grès. Aucune entrave ne sera apportée par les gouvernements alliés et associés à la remise de passeports aux représentants allemands et autrichiens désireux de se rendre par anticipation à Washington. »

Cette décision fut communiquée aux intéressés et le 30 octobre 1919 la Conférence de Washington, par 17 voix contre 1 et une abstention se prononça en faveur de l'admission dans les termes suivants :

« Attendu qu'au cours des négociations concernant les Traités de Paix, les puissances alliées et associées ont convenu avec l'Allemagne et l'Autriche d'accepter le principe de leur admission à bref délai dans l'Organisation Internationale du Travail et ont décidé de laisser à la Conférence de Washington le soin de trancher la question, tout en lui recommandant de se prononcer en faveur de cette admission après la clôture de la Conférence ;

« Attendu que, plus tard, les puissances alliées et associées ont renvoyé à la Conférence elle-même, la décision de la question de l'admission immédiate de l'Allemagne et de l'Autriche à la Conférence du Travail de Washington ;

« En conséquence :

« La Conférence internationale du Travail agissant en conformité avec les décisions des puissances alliées et associées,

« Arrête, qu'en anticipation de leur admission dans la Société des Nations, en raison du fait qu'elles se sont expressément montrées prêtes à l'œuvre de l'Organisation du Travail, l'Allemagne et l'Autriche sont admises comme membres de l'Organisation du Travail, avec les mêmes droits et obligations qu'ont les autres membres de l'Organisation du Travail selon les termes des Traités de Paix

signés à Versailles le 28 juin 1919 et à Saint-Germain le 10 septembre 1919. »

Dès Washington donc, l'Allemagne et l'Autriche ont fait partie de l'Organisation Internationale du Travail. En fait, cependant, elles ne purent participer aux travaux de la première conférence, des difficultés matérielles ayant empêché leurs délégations d'arriver à Washington en temps utile.

2° *Nomination du Conseil d'administration du Bureau International du Travail.*

Tous les trois ans, la conférence périodique est chargée de procéder à la nomination du Conseil d'administration du B. I. T. C'est à la Conférence de Washington que fut imparti le rôle de nommer le premier Conseil d'administration dont les pouvoirs vont expirer dans quelques jours et qui va être renouvelé à la Conférence de 1922.

Nous avons eu plus haut (1) l'occasion de voir comment elle s'est acquittée de cette tâche ; nous n'en parlons ici que pour mémoire afin de donner une vue d'ensemble aussi complète que possible des décisions prises à Washington.

3° *Approbation du règlement intérieur de la Conférence.*

La procédure suivant laquelle devaient être tenues les sessions de la Conférence n'a pas été établie par le Traité, lequel a laissé ce soin à la Conférence elle-même.

Aussi le Comité d'organisation de la Conférence de Washington prépara-t-il un projet de règlement intérieur qui fut soumis à l'examen des délégués de cette confé-

(1) Voir ci-dessus, pp. 135 et suiv

rence et approuvé. Ce règlement, dans ses grandes lignes, contient les dispositions suivantes :

a) Vérification des pouvoirs. — Les délégués et conseillers techniques sont tenus de déposer leurs pouvoirs au secrétariat du B. I. T. quinze jours au moins avant l'ouverture de la session de la conférence.

Si une contestation s'élève relativement à la désignation de délégués ou conseillers techniques, elle est transmise à une commission de vérification élue par la conférence (un délégué gouvernemental, un délégué patronal, un délégué ouvrier). En attendant sa décision, le délégué ou conseiller technique dont la désignation est contestée, conserve les mêmes droits que les autres.

b) Bureau de la conférence. — Il se compose d'un président et de trois vice-présidents (un délégué gouvernemental, un délégué patronal, un délégué ouvrier) élus par l'ensemble des délégués de la conférence.

Les travaux de secrétariat sont exécutés par les fonctionnaires du B. I. T.

c) Ordre des travaux. — Dans un délai qui ne peut dépasser sa troisième séance, la conférence détermine l'ordre dans lequel les divers sujets inscrits à l'ordre du jour seront discutés.

d) Commissions. — La conférence peut décider l'institution de commissions spéciales sur les objets pour lesquels elle le juge utile.

Les noms des membres des commissions sont soumis à l'agrément de la conférence par un comité de proposition composé de 12 délégués gouvernementaux, 6 délégués patronaux et 6 délégués ouvriers.

e) Tenue des séances. — Le président dirige les débats mais ne peut participer ni aux discussions ni aux votes.

S'il est lui-même délégué, il peut désigner un suppléant.

La parole est accordée aux délégués par le président ; toutefois, aucun délégué ne peut parler plus d'une fois sur la même résolution, sur le même amendement ou sur la même motion sans permission spéciale de la conférence.

Chaque discours ne peut, sans l'assentiment de l'assemblée, excéder quinze minutes.

Les langues officielles sont le français et l'anglais.

f) Comité de rédaction. — Il est nommé par la Conférence et chargé de rédiger sous forme de projets de convention ou de recommandations, les décisions adoptées par la conférence.

g) Mode de votation. — En règle générale, on vote à main levée. Le vote par appel nominal n'a lieu que dans les cas où la majorité des deux tiers est requise.

Ce règlement intérieur est immédiatement entré en vigueur et c'est lui qui a régi, jusqu'à ce jour, toutes les sessions de la Conférence annuelle du Travail.

Cette question réglée, la Conférence de Washington en avait ainsi terminé avec les travaux préparatoires auxquels elle devait se livrer. Elle n'avait plus désormais qu'à se consacrer à la mission qui était sa raison d'être même, l'amélioration de la législation ouvrière et dans ce but aborder les problèmes inscrits à son ordre du jour ; nous allons voir maintenant les décisions qui sont sorties de ses délibérations.

Pour les étudier, nous avons adopté un plan que nous nous attacherons à suivre chaque fois que nous aurons à examiner, par la suite, les travaux des diverses conférences. Nous prendrons les questions dans l'ordre où elles figurent à l'ordre du jour et à propos de chacune

d'elles, nous nous placerons au double point de vue : 1° de l'état de la législation en la matière au moment de la conférence ; 2° de la solution adoptée par elle.

Abordons tout de suite l'étude des travaux de la Conférence de Washington.

Première question inscrite a l'ordre du jour

Application du principe de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures.

A. Etat de la question au moment de la conférence. — Attitude des gouvernements. — La réduction de la journée de travail s'imposait dans l'Europe d'après-guerre à tous les esprits, aussi bien aux masses ouvrières qu'aux organisations patronales et aux gouvernements.

La classe des travailleurs, qui avait fourni pendant les hostilités le gros effort que nécessitait la guerre « industrialisée » à laquelle les peuples se livraient, la réclamait pour prix de ses services ; des conflits de travail recommencaient à naître de toute part et les patrons, en face des organisations ouvrières sans cesse grandissantes, voyaient dans la réduction éventuelle des heures de travail, l'avènement possible d'un régime de conciliation ; les gouvernements eux-mêmes, en leur qualité de gardiens de la sécurité publique, ne pouvaient que rechercher, en face de la propagande menaçante de la Russie bolcheviste, par les réformes les plus hardies, le règlement méthodique et ordonné de l'immense conflit social né des misères de la guerre.

Aussi, lorsque le comité d'organisation de la Conférence de Washington demanda aux gouvernements des

différents pays de leur faire connaître s'ils étaient disposés à adopter d'une façon générale soit la limite de 8 heures par jour, soit la semaine de 48 heures, les réponses arrivèrent-elles pour la plupart satisfaisantes.

Dans certains pays déjà, des lois étaient votées, adoptant l'une ou l'autre de ces limites : tel était le cas de la Tchécoslovaquie, de la Norvège, de la Suisse, des Pays-Bas, de la France, de l'Espagne, du Portugal, de Panama, de l'Urugay, de l'Equateur, de la Nouvelle-Zélande, de l'Allemagne. Dans d'autres pays, en Belgique, en Roumanie, des projets de loi étaient déposés, tendant au même but.

La question de la réduction de la journée de travail semblait donc parfaitement au point pour être réglée par une entente internationale lorsque la Conférence l'aborda.

B. Solution de la Conférence. — Cependant, tout n'alla pas aussi facilement qu'on aurait pu le prévoir. En effet, le principe admis assez volontiers, de grosses discussions éclatèrent au sein de la Conférence au sujet de son application éventuelle à certains pays qui, par suite de leur situation géographique et économique, exigeaient un traitement spécial ; nous voulons parler du Japon, de l'Inde, de la Chine, de la Perse, du Siam, de la Roumanie et de la Grèce.

Au Japon, la durée moyenne du travail atteignait couramment 12 à 13 heures par jour. Admettre la journée de 8 heures, c'était ainsi réduire la production de 60 % environ. En Chine également.

En Perse et au Siam, l'industrie, très peu développée, risquait d'être définitivement enrayée dans sa croissance si on voulait la réglementer strictement.

Enfin, en Roumanie et en Grèce, la guerre avait passé

et tout dévasté, et un travail intensif était nécessaire pour réparer les ruines amoncelées.

Cette discussion faillit, un moment, compromettre le vote du projet de convention. Mais les délégués de Washington firent preuve d'un esprit de conciliation fort méritoire, ils ne voulurent pas, pour une minorité, sacrifier les desiderata légitimes de la classe ouvrière et par 83 voix contre 2 et une abstention, adoptèrent le projet de convention suivant :

PROJET DE CONVENTION TENDANT A LIMITER A HUIT HEURES PAR JOUR ET A QUARANTE-HUIT HEURES PAR SEMAINE LE NOMBRE DES HEURES DE TRAVAIL DANS LES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS.

Champ d'application du projet de convention. — Il s'applique aux établissements industriels notamment (art. 1) :

a) Mines, carrières, industries extractives de toutes sortes ;

b) Industries dans lesquelles les produits sont manufacturés, modifiés, nettoyés, réparés, décorés, achevés, préparés pour la vente, où les matières subissent une transformation ;

c) Construction, modification, démolition de tous bâtiments, chemins de fer, ports, docks, etc. ;

d) Transports de marchandises ou de personnes, par route, voie d'eau, voie ferrée.

La ligne de démarcation entre industrie d'une part, commerce et agriculture d'autre part, sera faite, dans chaque pays, par l'autorité compétente.

De plus, la convention ne s'applique pas au travail des

marins et mariniers, qui fera l'objet de la prochaine conférence.

Le principe. — Dans tous les établissements industriels, publics ou privés, à l'exception de ceux employant uniquement les membres d'une même famille, la durée du travail ne devra pas excéder huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine.

Les exceptions. — *a*) Le principe ne s'applique pas aux personnes occupant un poste de confiance ou de surveillance ;

b) Lorsqu'en vertu d'une loi ou de conventions la durée du travail d'un ou plusieurs jours de la semaine est inférieure à huit heures, un acte de l'autorité compétente peut autoriser le dépassement de huit heures les autres jours, sans que ce dépassement puisse excéder une heure par jour ;

c) Travaux par équipes : la durée du travail pourra être prolongée au delà de huit heures par jour et de quarante-huit heures par semaine, à condition que la moyenne calculée sur trois semaines ne dépasse pas huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine ;

d) La limite pourra être dépassée :

En cas d'accident survenu ou imminent ;

En cas de travaux d'urgence à effectuer aux machines ou à l'outillage ;

En cas de force majeure ;

Dans les travaux dont le fonctionnement continu, doit, en raison même de la nature du travail, être assuré par des équipes successives (maximum : cinquante-six heures par semaine).

e) L'application de la convention pourra être suspendue dans tous les pays :

En cas de guerre ;

En cas d'événement présentant un danger pour la sécurité nationale.

Conditions d'application de la convention. — Dans chaque pays des règlements pris d'accord entre les organisations patronales et ouvrières, devront déterminer par industrie et profession :

a) Les dérogations permanentes ;

b) Les dérogations temporaires ;

c) Le maximum d'heures supplémentaires qui seront payées 25 % en sus des heures normales.

De plus, les gouvernements communiqueront chaque année au B. I. T. des renseignements sur l'application de la convention.

Publicité. — Les établissements industriels devront afficher dans leurs locaux les heures de début et de fin de travail ainsi que les repos. Ils auront en même temps à tenir un registre des heures supplémentaires.

Dispositions relatives aux pays exigeant un traitement spécial. — Certains, en raison de leur faible développement industriel restent en dehors de la convention (Chine, Perse, Siam). D'autres (Japon, Inde, Grèce, Roumanie) bénéficient de délais de ratification plus longs afin de leur permettre d'arriver à la réduction progressive de la journée de travail par paliers successifs.

Dispositions générales. — *a*) Application de la convention aux colonies et protectorats. — La convention est applicable aux colonies et protectorats sous réserve :

Qu'elle ne soit pas rendue inapplicable par suite des conditions locales ;

Que les modifications nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celles-ci ;

b) Délai d'application. — Tout membre ratifiant la convention s'engage à appliquer ses dispositions au plus tard le 1er juillet 1921.

c) Dénonciation. — Elle ne pourra avoir lieu que dix ans après la mise en vigueur initiale de la convention. Ces dispositions sont de véritables clauses de style que nous voyons reproduites identiquement dans toutes les conventions. Nous les signalons donc une fois pour toutes pour ne plus y revenir dans la suite.

Deuxième question inscrite a l'ordre du jour

Moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences.

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. Particulièrement caractéristiques de l'économie commerciale moderne sont les alternatives d'activité et de marasme économique qu'on peut observer depuis plusieurs années déjà dans tous les pays qui sont arrivés à un degré d'organisation élevé. Ces périodes de suractivité sont marquées par la spéculation, le développement excessif des affaires, la prodigalité, le gaspillage ; de tous ces phénomènes résulte la destruction du capital, ce qui amène presque aussitôt une période de crise, de stagnation des affaires. C'est alors que les patrons perdent de l'argent, que la classe ouvrière est victime du chômage.

Bien avant la guerre déjà, le grave problème du chômage avait attiré l'attention de tous ceux que préoccupait la question sociale, et dès 1908 se réunissait à Milan une

conférence internationale dans le but d'examiner les moyens d'y remédier. En septembre 1910, une deuxième conférence eut lieu à l'issue de laquelle fut créée l'Association Internationale pour la lutte contre le chômage, sous la présidence de Léon Bourgeois, qui comprit bientôt 16 sections nationales et tint plusieurs réunions en 1911-1912-1913.

Il va sans dire qu'après l'énorme destruction de capitaux qui eut lieu pendant la guerre, une crise de chômage sans précédent était à prévoir. Les rédacteurs du Traité de Versailles y ont songé et, avant même qu'elle ne se déclanche, ont voulu qu'on cherche à y remédier en l'inscrivant à l'ordre du jour de la Conférence de Washington.

Les mesures prises par les différents Etats pour lutter contre le chômage semblaient, d'après les renseignements reçus par le Comité d'Organisation, peu efficaces et, en tout cas, fort incomplètes ; l'assurance obligatoire contre le chômage n'existait pour ainsi dire pas ; seuls quelques bureaux de placements fonctionnaient dans certains pays. De plus, les gouvernements estimaient pour la plupart qu'une autorité internationale ne saurait entreprendre une action administrative en pareille matière, parce que la prévention du chômage : 1° est du ressort de chaque état agissant séparément ; 2° est un problème variant avec chaque pays.

Ils ne voyaient l'utilité de l'action internationale que pour recueillir des informations sur le chômage.

B. Solution de la Conférence. — A notre avis, l'étude des problèmes relatifs au chômage ne semblait pas être au point lorsqu'elle vint devant la Conférence de Washington. Elle était liée à pas mal de questions d'ordre

économique qu'on avait négligées et sans lesquelles toute solution ne pouvait être qu'erronée ou nettement insuffisante. Ceci n'échappa d'ailleurs pas à certains délégués, mais n'en voulons pour preuve que la motion suivante déposée par M. Baldesi (Italie) :

« La Conférence Internationale du Travail, considérant que la question du chômage est étroitement liée à la question de la répartition des matières premières et du prix de leur transport par mer et considérant que cette question ne peut faire l'objet des études de la Conférence elle-même, propose l'étude de cette question à la Société des Nations et recommande à cette organisation d'en poursuivre l'étude et la solution ».

Cette motion fut repoussée. Il ne faut pas oublier qu'à Washington, dans l'enthousiasme des débuts, l'esprit qui régnait était d'aboutir à une décision, de trouver une solution rapide au problème de l'heure. Un projet de convention et diverses recommandations furent, en conséquence, votés.

Projet de Convention concernant le Chômage
(adopté par 88 voix contre 4)

1° Communication au B. I. T. de toutes informations concernant le chômage ;

2° Création de bureaux publics de placement gratuit sous le contrôle de l'autorité. Des comités composés sur la base paritaire de patrons et d'ouvriers seront consultés pour tout ce qui concerne le fonctionnement de ces bureaux ;

3° Les pays possédant un système d'assurance contre le chômage devront permettre à des travailleurs ressortissant de l'un de ces pays et travaillant sur le territoire

d'un autre de recevoir des indemnités d'assurance égales à celles touchées par les travailleurs ressortissant à ce deuxième membre.

Recommandation concernant le Chômage

La Conférence recommande aux Etats membres de l'O. I. T. :

1° De prendre des mesures pour interdire la création de bureaux de placement payant (adoptée par 79 voix contre 9) ;

2° Que le recrutement collectif des travailleurs dans un pays en vue de leur emploi dans un autre ne puisse avoir lieu qu'après entente entre les pays intéressés et consultation des patrons et des ouvriers appartenant dans chaque pays aux industries intéressées (adoptée par 61 voix contre 24) ;

3° De créer un système effectif d'assurance contre le chômage (adoptée par 73 voix contre 11) ;

4° De réserver les travaux publics pour les périodes de chômage (adoptée par 83 voix contre 4).

Signalons enfin une résolution votée à l'unanimité et demandant la création d'une Commission technique du chômage.

Troisième question inscrite a l'ordre du jour

Emploi des femmes.

I. — *Avant ou après l'accouchement*

(y compris la question d'indemnité de maternité)

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. La protection de la femme ouvrière en état de grossesse est une nécessité sociale incontestable à laquelle les gou-

vernements doivent se soumettre dans l'intérêt même de l'avenir de la race tout entière. Le problème se présente sous un double aspect : il faut d'abord assurer à la femme une période de repos pendant les semaines qui précédent et suivent immédiatement son accouchement ; d'autre part, il faut lui procurer des ressources pour qu'elle puisse vivre sans travailler pendant cette période et payer les soins que nécessite son état.

Renseignements recueillis, la diversité des lois en vigueur sur la question et le petit nombre de ces lois firent apparaître nettement la nécessité d'une convention internationale, sur le principe de laquelle, d'ailleurs, les gouvernements consultés furent unanimes à se prononcer favorablement.

B. Solution de la Conférence. — Sur rapport présenté par Mlle Smith (Etats-Unis d'Amérique), la Conférence adopta par 67 voix contre 10 et 11 abstentions la convention suivante :

Projet de convention concernant l'emploi des Femmes avant et après l'accouchement

Champ d'application de la convention. — La convention s'applique à tous les établissements industriels et commerciaux (1), dans lesquels sont employées des femmes. Les termes « établissement industriel » correspondent à l'énumération que nous avons donnée ci-dessus, lors de notre commentaire du projet de convention sur la journée de huit heures.

Elle s'applique à toute personne du sexe féminin, quel

(1) Amendement tendant à ce que la convention s'applique à l'agriculture, repoussé par 51 voix contre 30.

que soit son âge, sa nationalité, qu'elle soit mariée ou non.

Principe. — La femme a droit à une période de repos de six semaines après ses couches. Elle peut quitter le travail sur production d'un certificat médical attestant que ses couches auront probablement lieu dans six semaines. Pendant cette période de repos, la femme perçoit une indemnité prélevée sur les fonds publics ou allouée au moyen d'un système d'assurance, et reçoit les soins gratuits d'un médecin ou d'une sage-femme.

Lorsqu'après l'accouchement la femme reprend son travail, elle a droit à deux repos d'une demi-heure pour lui permettre d'allaiter son enfant.

Dans le cas où la femme demeure éloignée de son travail, pendant une période plus longue, par suite de maladie résultant de sa grossesse ou de ses couches, le patron ne peut lui donner son congé qu'au delà d'une absence maximum fixée par l'autorité compétente de chaque pays.

II. — *Travail de nuit*

A. Etat de la question — On se souvient que l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs, dès ses premières réunions, avait inscrit au programme de ses travaux l'interdiction du travail de nuit des femmes ; on se souvient aussi qu'elle avait abouti bientôt à un résultat et que les représentants de quatorze puissances réunies à Berne, en 1906, avaient adopté à l'unanimité « une convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie ».

En face d'un pareil résultat déjà acquis, le comité d'organisation de la Conférence de Washington avait fort

peu à faire. A son avis, la Conférence n'avait qu'à se borner à recommander à tous lès Etats membres de l'Organisation Internationale du Travail d'adhérer à la convention de 1906.

B. Solution de la Conférence. — Cette simple recommandation parut insuffisante aux délégués de Washington. Plusieurs Etats, membres de l'O. I. T., n'avaient pas participé aux travaux de Berne, et de tous côtés on signalait des industries dans lesquelles les femmes faisaient des heures de travail pendant la nuit. Il fallait donc, pour réprimer de pareils abus, lier les divers Etats par quelque chose de plus impératif qu'une vague recommandation d'adhérer à une convention vieille de quinze ans. C'est pour cette raison que, par 94 voix contre une, fut voté le projet suivant :

Projet de convention concernant le Travail de nuit des Femmes

Champ d'application. — La convention s'applique aux établissements industriels tels qu'ils sont définis dans les conventions précédentes.

Principe. — Les femmes, sans distinction d'âge, ne pourront être employées pendant la nuit dans aucun établissement industriel public ou privé, ni dans aucune dépendance d'un de ces établissements, exception faite pour ceux employant exclusivement les membres d'une même famille (1). On entend par nuit, une période d'au moins onze heures consécutives, ces onze heures devant comprendre obligatoirement l'intervalle qui sépare dix heures du soir de cinq heures du matin.

(1) La convention de Berne exigeait pour son application un minimum de dix ouvriers ou ouvrières par établissement.

Exceptions. — 1° L'application de la convention pourra être suspendue en cas de force majeure, dans les industries traitant des matières premières et des matières en élaboration susceptibles d'altération rapide.

2° Des dispositions spéciales seront appliquées en faveur de l'Inde et du Japon.

3° Dans les industries saisonnières la durée de la période de nuit sera réduite à dix heures pendant soixante jours par an.

III. — *Travaux insalubres*

A. Etat de la question. — Les travaux insalubres ont fait l'objet, dans toutes les législations, d'une réglementation spéciale. Cette réglementation, en raison même de la diversité des travaux auxquels se livrent les différentes nations, varie d'un pays à l'autre. De plus, elle vise indistinctement les hommes et les femmes qui y sont employés.

B. Solution de la Conférence. — Aussi, la Conférence de Washington, voulant laisser à la législation de chaque pays la souplesse qui lui est nécessaire pour réglementer les travaux insalubres ne put songer à élaborer un projet de convention sur l'emploi des femmes dans les travaux insalubres. Elle se contenta, par une recommandation, de parer au danger jugé le plus grand, celui de l'intoxication par le plomb et ses composés, chez les femmes et les enfants. De plus, débordant même du cadre de son programme, elle édicta deux autres recommandations destinées à protéger la santé, non seulement des femmes et des enfants, mais de toute la classe ouvrière journellement exposée à la maladie. Ce sont ces diverses recommandations que nous allons examiner maintenant.

Recommandation concernant la protection des Femmes et des Enfants contre le saturnisme

(90 voix sans opposition)

La Conférence recommande aux Etats membres de l'O. I. T. :

1° Que l'emploi des femmes et des jeunes gens au-dessous de 18 ans soit interdit dans tous les travaux susceptibles de provoquer chez l'individu, qui s'y livre, du saturnisme, notamment :

a) Dans la réduction des minerais de zinc et de plomb ;

b) Dans le traitement des cendres contenant du plomb ;

c) Dans la fusion du plomb et du vieux zinc ;

d) Dans la fabrication de la soudure ou des alliages contenant plus de 10 % de plomb, etc...

2° Que leur emploi dans les travaux où l'on utilise des sels de plomb ne soit autorisé qu'après de sévères mesures d'hygiène (ventilation des locaux, examen médical, vestiaires, lavabos, etc.).

Recommandation concernant la prévention du charbon

(85 voix sans opposition)

La Conférence recommande que chaque Etat, membre de l'O. I. T., prenne des mesures en vue d'assurer, soit dans les pays d'origine, soit au cas où cela ne serait pas possible, au port de débarquement, la désinfection des laines suspectes de contenir des spores charbonneux.

Recommandation concernant la création d'un Service public d'hygiène

(93 voix sans opposition)

La Conférence recommande que chaque membre établisse le plus tôt possible, s'il ne l'a déjà fait, non seulement un système assurant une inspection efficace des usines et ateliers, mais en outre un service public spécialement chargé de sauvegarder la santé des ouvriers et qui se mettra en rapport avec le B. I. T.

Quatrième question inscrite a l'ordre du jour

Emploi des enfants.

I. — *Age d'admission*

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. Le Comité d'Organisation de la Conférence de Washington, en convoquant les gouvernements, leur avait manifesté l'intention de proposer à la Conférence l'adoption d'un projet de convention fixant à 14 ans l'âge d'admission des enfants aux travaux industriels. Les gouvernements, dans l'ensemble, se montrèrent favorables à cette suggestion.

En France, la Commission du travail consultée, s'était prononcée dans ce sens ; aux Etats-Unis, un projet était déposé fixant la limite d'âge minima à 16 ans et à 18 ans pour le travail dans les mines. L'Espagne, cependant, avait fait quelques réserves ; sa législation autorisant l'emploi des enfants de 10 ans, le gouvernement répondit qu'il ne pouvait accepter, sans étude préalable, la limite proposée en raison de l'effet que cette limitation pourrait

avoir sur l'apprentissage et de l'absence de toute organisation pour l'éducation technique et l'apprentissage.

B. Solution de la Conférence. — Cependant, c'est presque sans discussion que fut voté le projet de convention (93 voix contre 3).

PROJET DE CONVENTION FIXANT L'AGE MINIMUM D'ADMISSION AUX TRAVAUX INDUSTRIELS

Champ d'application. — La convention s'applique aux établissements industriels (voir plus haut).

Principe. — L'âge minimum d'admission est fixé à 14 ans.

Exception. — Des enfants de moins de 14 ans pourront travailler dans les écoles professionnelles où le travail est approuvé et surveillé par l'autorité.

II. — *Travail de nuit*

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. La Conférence de Berne de 1913 s'était préoccupée, nous l'avons vu, du travail de nuit des jeunes ouvriers et avait préparé un avant-projet de convention interdisant le travail de nuit aux jeunes ouvriers de moins de 16 ans.

Bien que n'ayant pas été ratifié par suite de la guerre, cet avant-projet de convention avait porté ses fruits : 15 Etats, à la veille de la réunion de Washington, avaient adopté cette limite ; 9 autres étaient allés plus loin même, la reculant jusqu'à 18 ans.

B. Solution de la Conférence. — Aussi, est-ce par 93 voix sans opposition, que les délégués de Washington sanctionnèrent cet état de fait dans la convention suivante.

PROJET DE CONVENTION CONCERNANT LE TRAVAIL DE NUIT DES ENFANTS DANS L'INDUSTRIE

Champ d'application. — La convention s'applique aux établissements industriels (voir plus haut).

Principe. — Il est interdit d'employer pendant la nuit des enfants de moins de 18 ans. Par exception, pourront être employés des enfants au-dessus de 16 ans à des travaux qui doivent être continus nécessairement jour et nuit.

La nuit doit avoir une durée de onze heures consécutives, ces onze heures devant comprendre obligatoirement l'intervalle compris entre dix heures du soir et cinq heures du matin.

Exception. — L'application de la convention pourra être suspendue :

1° En cas de force majeure ne présentant pas un caractère périodique ;

2° Pour les enfants de 16 à 18 ans, en raison de circonstances particulièrement graves, par décision de l'autorité publique.

Publicité. — Chaque établissement possédera un registre sur lequel devra figurer obligatoirement le nom des employés de moins de 16 ans.

III. — *Travaux insalubres*

Nous avons vu plus haut (1) que la Conférence avait voté une recommandation visant à la fois les femmes et les enfants et relative au danger d'intoxication par le

(1) Voir plus haut, p. 188.

plomb. Nous y renvoyons donc purement et simplement. C'est à cette recommandation que s'est borné le travail accompli à Washington en cette matière.

Cinquième question inscrite a l'ordre du jour

Extension et application des conventions adoptées à Berne en 1906.

On sait que deux conventions furent adoptées à Berne en 1906 : l'une qui a trait à l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie et l'autre à l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

Nous n'avons pas à revenir sur la première ; elle a fait l'objet des développements ci-dessus.

Pour la seconde, par 92 voix sans opposition, la Conférence de Washington se prononça ainsi.

Recommandation concernant l'application de la Convention internationale adoptée a Berne en 1906 sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

La Conférence recommande aux Etats, membres de l'O. I. T., d'adhérer à cette convention.

CHAPITRE II

Conférence de Gênes

15 juin 1920-10 juillet 1920

En exécution du projet de convention de Washington, relatif à la journée de huit heures qui, comme nous l'avons vu, prévoyait une conférence internationale destinée à réglementer spécialement le travail des mariniers et marins, le Conseil d'administration du Bureau International du Travail, dans sa réunion tenue à Paris, du 26 au 28 janvier 1920, décida de convoquer à Gênes, le 15 juin de la même année, la deuxième session de la Conférence Internationale du Travail.

Par lettre circulaire, en date du 3 février 1920, les gouvernements en étaient informés en même temps que de l'ordre du jour. Celui-ci comportait 4 questions :

1° Conditions d'application, aux marins, de la convention faite à Washington au mois de novembre dernier et ayant pour but de limiter à huit heures par jour et à quarante-huit heures par semaine le nombre des heures de travail dans les entreprises industrielles, et notamment dans les entreprises de transport par mer, et, sous conditions définies, par voie d'eau intérieure.

Répercussion sur les effectifs à bord et sur l'application des règlements concernant le logement et l'hygiène.

2° Contrôle des conditions d'engagement des marins ; placement ; conditions d'application aux marins de la convention et des recommandations faites à Washington au mois de novembre dernier au sujet du chômage et de l'assurance contre le chômage.

3° Conditions d'application aux marins de la convention faite à Washington, au mois de novembre dernier, à l'effet d'interdire l'admission au travail des enfants âgés de moins de quatorze ans.

4° Examen de la possibilité d'établir un statut international des marins.

La Conférence se réunit à la date fixée, sous la présidence du baron Mayor des Planches (Italie). A l'exception des Etats-Unis, qui, n'ayant pas ratifié le traité, restaient en dehors de l'Organisation Internationale du Travail, tous les principaux pays maritimes étaient représentés, réunissant 87 délégués, dont 47 délégués des gouvernements, 20 délégués des organisations d'armateurs et 20 délégués des organisations des gens de mer.

En abordant la réglementation du travail des marins, la Conférence de Gênes devait se trouver en face de difficultés formidables. En effet, par suite du court espace de temps qui avait séparé la convocation de sa réunion, le Bureau International du Travail n'avait pu rassembler tous les documents nécessaires pour la rédaction des projets de convention qui devaient servir de base aux débats. De plus, aucune tentative d'accord sur les questions relatives au travail des marins n'avait été faite jusque-là. Ajoutons, enfin, que dans bien des pays la législation nationale sur ces questions était elle-même fort pauvre.

Quoiqu'il en soit, cependant, la Conférence de Gênes sut faire œuvre utile. Trois projets de convention et plu-

sieurs recommandations furent le résultat de ses travaux. C'est à leur étude que nous allons nous consacrer maintenant.

Première question inscrite a l'ordre du jour.

Conditions d'application aux marins de la Convention de Washington relative à la durée de la journée de travail. Répercussion sur les effectifs à bord et le logement.

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. La réduction de la journée de travail à bord des navires soulève une importante difficulté d'ordre matériel qui ne se pose pas pour l'industrie. En effet, cette réduction implique forcément un accroissement de personnel embarqué ; or, la place dont on dispose à bord pour le logement du personnel est très limitée. Accepter la journée de 8 heures dans la marine, c'était donc s'engager à faire subir de grandes transformations à l'aménagement intérieur des navires pour leur permettre de loger un plus grand nombre de personnes.

Les réponses des gouvernements consultés reflétaient cet état d'esprit. Les unes, comme celle de l'Allemagne, étaient purement négatives et concluaient à l'impossibilité d'une pareille réglementation ; d'autres, animées du désir d'aboutir, indiquaient des solutions possibles : tel était le cas de la Norvège qui, par une loi du 11 juillet 1919, distinguait entre le personnel des machines dont elle établissait le service sur la base des 3/4 par période de 24 heures et le personnel du pont astreint à 12 heures de travail ; tel était aussi le cas du Japon et de la Finlande qui admettaient la réduction de la journée de travail proposée pour les navires au mouillage et non en route.

Seule, la France se montrait en avance considérable sur la plupart des législations étrangères, sa loi du 2 août 1919 reproduisant fidèlement le projet de convention de Washington.

B. Solution de la Conférence. — Il ressortait nettement des réponses reçues que l'application de la journée de 8 heures aux marins n'était encore pas suffisamment au point pour faire l'objet d'une entente internationale. Cependant, la commission des heures de travail n'hésita pas à soumettre à l'appréciation de la Conférence un projet de convention. Celui-ci consacrait le principe des huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine, les heures supplémentaires ne pouvant en aucun cas dépasser quatorze heures par semaine et soixante heures par mois.

Il vint devant la Conférence, réunie en séance plénière, le 10 juillet 1920. 48 délégués se prononcèrent pour son adoption et 25 contre. La majorité des 2/3, requise, n'était pas atteinte : le projet avait échoué.

Les débats qui en étaient résultés ne devaient pas cependant rester stériles. Ils aboutirent au vote de deux recommandations, l'une tendant à limiter les heures de travail dans l'industrie de la pêche, l'autre dans la navigation intérieure.

Recommandation tendant a limiter les heures de travail dans l'industrie de la pêche

La Conférence recommande que chaque membre de l'O. I. T. adopte une législation limitant, dans le sens indiqué par la Conférence de Washington, les heures de travail de tous les travailleurs employés dans l'industrie

de la pêche et que, pour la préparation de cette législation, les gouvernements consultent les organisations patronales et les organisations ouvrières intéressées.

Recommandation tendant a limiter les heures de travail dans la navigation intérieure

La Conférence recommande :

1° Que chaque législation adopte le principe de la limitation des heures de travail dans la navigation intérieure avec les dispositions spéciales nécessitées par les conditions climatériques ou industrielles (consultation des organisations patronales et des organisations ouvrières intéressées) ;

2° Que les riverains de cours d'eau utilisés en commun passent entre eux des accords en vue de limiter les heures de travail sur ces cours d'eau ;

3° Que tous les projets et accords s'inspirent des décisions de Washington.

Deuxième question inscrite a l'ordre du jour

Contrat d'engagement. — Placement. — Chômage. Assurance contre le chômage.

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. On se souvient qu'à Washington, les délégués de la Conférence Internationale, étudiant le problème du chômage, avaient adopté un projet de convention prévoyant la création de bureaux de placement gratuit pour les ouvriers de l'industrie et du commerce.

A l'annonce de la Conférence de Gênes, la question se posa de savoir s'il y avait lieu d'étendre aux marins l'application des dispositions de cette convention. Les gou-

vernements, consultés à ce sujet, ne manifestèrent pas la moindre opposition. La nécessité de pareilles mesures se faisait d'ailleurs sentir plus fortement encore pour les marins que pour toute autre catégorie de travailleurs. En effet, depuis un temps reculé, les marins désireux de se faire embaucher à bord d'un navire sont à la merci de « marchands d'hommes » qui tiennent en général une pension pour marins où ceux-ci trouvent chambre et repas, et se chargent en même temps de fournir des équipages aux commandants de navires. Il est inutile d'insister pour souligner l'exploitation honteuse à laquelle ces « marchands d'hommes » ont l'habitude de se livrer.

Les législations nationales, depuis plusieurs années déjà, avaient pris des mesures pour réprimer de pareils abus ; des offices de placement paritaires s'étaient créés en Italie, en France, en Allemagne, en Suède, mais ils étaient restés inefficaces. Le caractère essentiellement international du métier de marin exigeait une coordination internationale des efforts des gouvernements pour aboutir à une solution.

B. Solution de la Conférence. — C'est le mérite de la Conférence de Gênes d'être arrivée à ce résultat par le projet de convention suivant qu'elle réussit à faire adopter.

Projet de convention concernant le placement des marins

(Adopté par 73 voix contre 1 et 2 abstentions)

A qui elle s'applique. — La convention s'applique aux marins. On entend par « marins », toutes les personnes employées comme membres de l'équipage à bord de

navires effectuant une navigation maritime, à l'exclusion des officiers.

Le soin est laissé à chaque pays d'étendre le bénéfice de la convention aux officiers du pont et officiers mécaniciens.

Principe. — « Le placement des marins ne peut faire l'objet d'un commerce exercé dans un but lucratif. »

Le marin en quête de travail ne doit être astreint à aucune rémunération directe ou indirecte à une personne, société ou établissement.

La violation de ce principe entraîne l'application de sanctions pénales.

Dérogation. — Les bureaux de placement déjà existants pourront être admis à continuer leurs opérations, à condition que celles-ci soient soumises à un contrôle du gouvernement. D'autre part, chaque Etat, membre de l'O. I. T., devra prendre toutes mesures pour abolir le plus rapidement possible le commerce du placement des marins exercé dans un but lucratif.

Application du principe. — Chaque Etat devra organiser un système de placement :

a) Soit par associations représentatives de marins agissant en commun, sous le contrôle d'une autorité centrale.

b) Soit par l'Etat lui-même.

En cas de coexistence d'offices de placement de types divers, des mesures devront être prises pour coordonner leur action sur une base nationale.

Des comités d'armateurs et marins, constitués sur la base paritaire, pourront être appelés à donner leur avis sur le fonctionnement de ces offices. Les règles générales suivantes devront être observées dans leurs opérations :

Liberté de choix pour chaque partie ;

Droit pour le marin de choisir son navire ;

Droit pour l'armateur de choisir son équipage.

Les mêmes facilités qui sont accordées aux nationaux pourront l'être aux marins des autres nations appartenant à la S. D. N. et ratifiant la convention, sous réserve que les conditions de travail seront les mêmes.

Mais les institutions de placement, si parfaites qu'elles soient, n'empêchent malheureusement pas les ouvriers d'être quelquefois sans travail. Les délégués de Gênes n'ont pas oublié que les marins risquaient, à certaines époques, d'être victimes du chômage, et ils ont essayé d'y remédier. Un genre particulier de chômage a surtout attiré leur attention : celui qui est provoqué par la perte d'un navire par naufrage. En cas pareil, l'équipage d'un navire perdu en mer n'avait jusque-là droit à aucune indemnité pour le chômage qu'il subissait. Unanimement, les délégués réunis à Gênes ont voulu mettre fin à cette situation en votant le projet suivant :

Projet de convention concernant l'indemnité de chômage en cas de perte par naufrage

Champ d'application. — La convention s'applique à tous les marins.

On entend par « marin », toute personne employée à bord de tout navire effectuant une navigation maritime.

On entend par « navire », tout bateau, navire ou bâtiment, quel qu'il soit, de propriété publique ou privée, effectuant une navigation maritime, à l'exclusion des navires de guerre.

Principe. — En cas de perte par naufrage d'un navire, une indemnité devra être versée aux marins pour faire face au chômage.

Le taux de l'indemnité est celui du salaire, et le montant en est exigible deux mois. Ces indemnités jouissent des mêmes privilèges que le salaire.

Enfin et pour parachever son œuvre en la matière, la Conférence, avant de passer à l'étude des autres problèmes inscrits à son ordre du jour, s'occupa de l'assurance chômage des marins.

Recommandation concernant l'assurance des Marins contre le chômage

La Conférence recommande que chaque nation organise un système effectif d'assurance contre le chômage résultant de naufrage ou de toute autre cause, soit :

1° Par un régime d'assurance gouvernementale ;

2° Par subventions gouvernementales aux organisations professionnelles dont les statuts prévoient en faveur de leurs membres le paiement d'indemnités de chômage.

En même temps, une résolution charge la Commission paritaire maritime d'étudier l'assurance contre le chômage pour les marins en se faisant assister, si besoin est, de la Commission technique du chômage instituée en vertu de la décision de Washington auprès du B. I. T.

Troisième question inscrite a l'ordre du jour

Travail des enfants à bord.

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements

Les gouvernements avaient été priés de faire connaî-

tre au B. I. T. les modifications qui leur paraissaient nécessaires pour rendre applicable à la marine marchande le principe de Washington fixant à 14 ans l'âge d'admission au travail.

Ils répondirent en général favorablement, constatant qu'aucune modification ne leur semblait nécessaire.

B. Solution de la Conférence. — En conséquence, la commission de l'âge minimum de l'emploi des enfants à bord, dans son rapport présenté à l'assemblée, déposa un projet de convention qui, après divers amendements, fut adopté par 70 voix.

PROJET DE CONVENTION FIXANT L'AGE MINIMUM D'ADMISSION DES ENFANTS AU TRAVAIL MARITIME

Champ d'application. — La convention s'applique à tout navire (voir plus haut).

Principe. — Les enfants de moins de 14 ans ne peuvent être employés au travail à bord des navires, exception faite des bateaux sur lesquels sont employés seuls les membres d'une même famille.

Exception. — La convention ne s'applique pas aux bateaux-écoles surveillés par l'autorité publique.

Dispositions relatives au contrôle. — Le patron ou capitaine devra tenir un registre d'inscription mentionnant toutes les personnes de moins de 16 ans employées à bord.

Le projet de la commission prévoyait dans ses articles 4 et 5 deux dispositions qui n'ont pas trouvé place dans le projet adopté : l'une relative à l'interdiction de l'emploi de toute personne âgée de moins de 18 ans au travail des soutes et des chaufferies, l'autre à l'interdiction de l'emploi de toute personne âgée de moins de 18 ans au quart de nuit. Ces deux articles ne furent pas adoptés ; d'après

le Traité de Paix, en effet, les discussions doivent être bornées aux questions énumérées à l'ordre du jour. Or, l'ordre du jour de Gênes ne les comportait pas.

Cependant, par 70 voix contre 10, il fut décidé que l'article 4 (travail des soutes et chaufferies) figurerait à l'ordre du jour de la prochaine conférence.

Quatrième question inscrite a l'ordre du jour

Possibilité d'établir un statut international des marins.

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. Il s'agissait de savoir s'il était possible d'établir un code maritime international. L'avis général des gouvernements fut qu'il n'y avait pas d'obstacle insurmontable à le faire, mais que les temps n'étaient pas encore à la discussion détaillée du projet à cause de la variété et de la complexité des problèmes qu'il risquait d'impliquer.

B. Solution de la Conférence. — C'est donc une simple recommandation qui fut proposée et adoptée.

Recommandation concernant l'établissement de statuts nationaux des marins

La Conférence, considérant que par une codification claire et systématique des lois nationales de chaque pays on avancera l'établissement d'un statut international des marins,

Recommande aux Etats membres de l'O. I. T. :

De procéder à l'incorporation, dans un statut des marins, de toutes leurs lois et réglementations relatives aux marins considérés comme tels.

CHAPITRE III

Conférence de Genève

Octobre-novembre 1921

La troisième session de la Conférence Internationale du Travail s'ouvrit le 25 octobre 1921 à Genève réunissant près de quatre cents délégués qui représentaient 40 Etats. Sur proposition de M. Arthur Fontaine, président du Conseil d'administration du Bureau International du Travail, appuyée par M. Poulton, délégué ouvrier de la Grande-Bretagne et M. Justin Godart, délégué gouvernemental de la France, Lord Burnham, ancien membre de la Chambre des Communes, président de la Commission paritaire de reconstruction industrielle, fut élu président de la Conférence. Les trois vice-présidences furent attribuées comme suit :

Groupe gouvernemental : M. Cincinato Da Silva Braga (Brésil).

Groupe patronal : M. Carlier (Belgique).

Groupe ouvrier : M. Jouhaux (France).

L'ordre du jour qu'elle avait à examiner était particulièrement chargé : huit importantes questions y figuraient :

1° Réforme de la constitution du Conseil d'administration du Bureau International du Travail ;

2° Adaptation au travail agricole de la résolution de Washington, concernant la réglementation des heures de travail ;

3° *a*) Adaptation au travail agricole de la résolution de Washington concernant les moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ;

b) Adaptation au travail agricole des résolutions de Washington concernant la protection des femmes et des enfants ;

4° Mesures de protection spéciales pour les travailleurs agricoles :

a) Enseignement technique agricole.

b) Logement et couchage des ouvriers agricoles.

c) Garantie des droits d'association et de coalition pour les travailleurs agricoles.

d) Protection des travailleurs agricoles contre les accidents, la maladie, l'invalidité, la vieillesse.

5° Désinfection des laines contaminées par les spores charbonneuses ;

6° Interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture ;

7° Repos hebdomadaire dans l'industrie et le commerce ;

8° *a*) Emploi au travail des jeunes gens dans les soutes et chaufferies.

b) Visite médicale des enfants employés à bord.

Cinq projets de convention, trois recommandations et de nombreuses résolutions sont sorties des débats auxquels ces questions donnèrent lieu au sein de la Conférence. Nous allons les examiner dans les pages qui vont suivre.

PREMIÈRE QUESTION INSCRITE A L'ORDRE DU JOUR

Réforme de la constitution du Conseil d'administration du Bureau International du Travail.

A. Etat de la question. — Attitude des gouvernements. On se souvient qu'à la suite de l'élection, à Washington, du premier Conseil d'administration du Bureau International du Travail, de nombreuses protestations s'étaient fait entendre relativement à sa composition et avaient abouti au vote d'une motion demandant l'inscription à l'ordre du jour d'une prochaine conférence de la question de la réforme de ce Conseil. Les réclamations formulées étaient, nous l'avons indiqué plus haut, les suivantes :

1° Prépondérance des membres européens ;

2° Irrégularité au cours des élections ;

3° Réclamation présentée par le Gouvernement de l'Inde pour être considéré comme un des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable.

Cette dernière réclamation fut inscrite à l'ordre du jour de la première session de l'Assemblée de la Société des Nations. Celle-ci, saisie de la question conclut qu'elle n'était pas compétente pour la traiter et la résoudre, le Conseil de la S. D. N. étant, à son avis, le seul organisme chargé de trancher les contestations éventuelles sur le point de savoir quelles sont les principales puissances industrielles.

Postérieurement à la Conférence de Washington, de nouvelles protestations furent formulées : les Pays-Bas, par lettre du 19 février 1920 adressée au B. I. T., réclamaient contre leur exclusion de la liste des huit Etats ; la

Tchécoslovaquie demandait un représentant gouvernemental permanent au Conseil d'administration.

C'est en cet état que la question fut inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de Genève. Des études auxquelles s'était livré le Bureau International du Travail pour en faciliter la solution, il résultait la conclusion suivante :

1° La Conférence ne peut déterminer elle-même quels sont les Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable. D'autre part, la liste des huit Etats ne peut être modifiée que par une revision du Traité dans les conditions prévues par l'article 422 (majorité des deux tiers à la Conférence, unanimité au Conseil de la Société des Nations, majorité des trois quarts des autres membres de la Société) ;

2° Relativement à la procédure des élections au Conseil d'administration, le B. I. T. propose un article additionnel respectant formellement l'autonomie absolue de chacun des groupes ;

3° La réforme de la composition du Conseil d'administration, en vue d'augmenter la représentation des pays hors d'Europe, soulève la question de savoir si cette réforme doit être accomplie au moyen d'une revision du Traité de Paix ou peut être opérée dans le cadre des dispositions actuelles du Traité.

La revision du Traité, par suite de la procédure compliquée qu'exige l'art. 422 est un moyen de réforme difficile à employer.

Sans revision on peut envisager quatre moyens pratiques de réaliser cette réforme :

a) Une recommandation priant les Etats de prendre en considération l'importance qu'il y aurait à assurer une répartition raisonnable au Conseil d'administration entre

les Etats d'Europe et les Etats situés hors d'Europe.

b) Une recommandation plus précise indiquant une certaine proportion.

c) Une recommandation proposant un système de roulement pour les Etats élus, aucun d'eux ne pouvant l'être deux fois de suite.

d) Une modification du règlement du Conseil d'administration relatif aux suppléants, les groupes patronaux et ouvriers au Conseil d'administration étant d'accord pour que leurs suppléants soient d'une nationalité différente de celle de leurs membres titulaires.

Ces conclusions furent communiquées aux gouvernements en les priant de donner leur avis. Les réponses reçues, peu nombreuses d'ailleurs, marquèrent des divergences de vue considérables sauf sur deux points où l'accord était presque unanime : l'autonomie absolue de chacun des groupes pour les élections au Conseil d'administration et le système de roulement pour les quatre Etats élus.

B. Solution de la Conférence. — C'est dans sa séance du 19 novembre 1921 que la Conférence de Genève eut à examiner la question. Le rapport présenté par M. Edström (Suède) qui reproduisait en partie les conclusions indiquées ci-dessus (sauf en ce qui concerne le système de roulement contre lequel il se prononçait comme pouvant porter préjudice à la continuité des travaux du Conseil d'administration) donna lieu à une discussion générale passionnée à laquelle prirent principalement part les représentants des pays extra-européens qui demandaient leur représentation au Conseil d'administration (M. Nasu, Japon, M. Joshi, Inde).

La Conférence procéda ensuite à l'examen des diverses

recommandations et résolutions proposées et adopta les décisions suivantes :

Résolution I. — La Conférence Internationale du Travail prie le Conseil de la Société des Nations de bien vouloir rendre sa décision en temps voulu, avant la prochaine élection, sur les contestations qui lui ont été soumises, concernant la liste des huit Etats les plus industriels, afin d'assurer la pleine régularité des élections du Conseil d'administration à la session 1922.

Résolution II. — La Commission, reconnaissant que des modifications au Traité de Paix constituent la seule méthode pratique pour corriger les imperfections existantes, invite le Conseil d'administration à examiner la question et à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine conférence des propositions en ce sens.

En attendant, la Conférence adopte les recommandations suivantes pour l'élection de 1922 :

Elle invite le groupe gouvernemental à accorder sur les douze sièges dont il dispose, quatre sièges aux pays extra-européens.

Les groupes patronal et ouvrier sont invités à accorder chacun au moins un siège, sur les six qui leur reviennent, aux pays hors d'Europe.

D'autre part, pour l'élection de 1922, les suppléants seront considérés comme des membres adjoints et pourront, comme ils le font d'ailleurs actuellement, accompagner les membres titulaires au Conseil d'administration ; ils auront le droit de parler sur des sujets particuliers avec l'autorisation du Président, autorisation demandée par écrit ; ils n'auront pas le droit de vote. En l'absence du titulaire, le suppléant aura tous les droits de celui-ci.

Les douze gouvernements représentés au Conseil d'ad-

ministration pourront nommer leurs propres suppléants. Le suppléant pourra être d'une autre nationalité que le membre titulaire du Gouvernement lui-même et sera désigné personnellement par ce gouvernement ou par le membre titulaire dûment autorisé à cet effet.

Les groupes patronal et ouvrier pourront nommer chacun six suppléants, les frais de trois suppléants de chaque groupe étant à la charge de l'O. I. T. Ces suppléants pourront être également d'une nationalité différente du membre titulaire.

Ces recommandations et résolutions, les groupes auront à en tenir compte en procédant à l'élection du nouveau Conseil.

Résolution III. — La Conférence renvoie au Conseil d'administration la question du système de roulement pour étude et rapport à la Conférence de 1922.

Résolution IV. — La Conférence renvoie au Conseil d'administration la proposition d'adapter à cet organisme le § 5 de l'article 4 du Pacte de la Société des Nations (1).

Deuxième question inscrite a l'ordre du jour

Adaptation au travail agricole de la résolution de Washington, concernant la réglementation des heures de travail.

Avec la deuxième question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de Genève nous abordons maintenant l'étude d'un des plus grands problèmes dont a été saisie

(1) « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil. »

l'Organisation Internationale du Travail créée par le Traité de Versailles et qui, tout le monde l'a encore présent à la mémoire, a soulevé de si vives controverses qu'on a pu croire un moment que tout l'édifice si patiemment échafaudé allait crouler dans cette lutte ; nous voulons parler de la réglementation du travail agricole.

Aussi avons-nous jugé utile, avant d'entrer dans le détail des débats auxquels ont donné lieu les diverses questions relatives au travail agricole et figurant au programme de la Conférence de Genève, de donner une physionomie générale des discussions que la réglementation internationale du travail agricole a provoquées ; nous ne pouvons mieux y parvenir qu'en faisant un historique aussi complet que possible indiquant et les raisons qui ont amené le Conseil d'administration du Bureau International à inscrire la réglementation du travail agricole à l'ordre du jour de la Conférence de Genève, et les oppositions formulées contre cette inscription avec les arguments qui les ont motivées. Nous terminerons enfin cette introduction en indiquant l'issue de la lutte pour passer ensuite à l'examen détaillé de chacune des questions relatives au travail agricole.

Dès la Conférence de Washington, des voix se firent entendre, demandant que la réglementation du travail agricole fût mise à l'ordre du jour d'une prochaine conférence. Une proposition déposée en ce sens recueillit 42 voix contre 15, le quorum des deux tiers exigé n'étant pas atteint, le vote ne fut pas acquis. Mais par 64 voix contre 7, une motion tendant à renvoyer au Conseil d'administration la question de fixation de l'ordre du jour de la prochaine conférence fut adoptée.

C'est en vertu de cette décision que le Conseil d'admi-

nistration, dans sa séance du 25 mars 1920 arrêta l'ordre du jour de la troisième session de la Conférence et y comprit la réglementation du travail agricole.

Les résistances contre cette décision qui s'étaient manifestées dès le début au sein même du Conseil par la voix de M. Guérin, alors représentant patronal de la France, se précisèrent bientôt après, émanant, contre toutes prévisions, de deux pays qu'on avait jusque là, coutume de trouver toujours en avance sur toutes les autres nations dans la voie des grandes réformes sociales et humanitaires, la Suisse et la France.

L'opposition Suisse contre la réglementation internationale du travail agricole se traduisit par une lettre adressée à Albert Thomas, par l'Union Suisse des Paysans, le 22 décembre 1920, niant la compétence du Bureau International du Travail en matière agricole, d'après les articles 387 et 427 du Traité et notamment les termes de « tradition industrielle » et de « communauté industrielle » qui s'y trouvent.

En même temps, le Conseil Fédéral Suisse, tout en se montrant moins catégorique dans ses affirmations, se réservait le droit de faire trancher « la question de principe, à savoir si les articles 387 à 427 du Traité de Paix autorisaient véritablement l'O. I. T. à étendre son activité aux conditions du travail agricole » (1).

Mais c'est en France surtout que la prétention du B. I. T. de réglementer le travail agricole rencontra la résistance la plus vigoureuse. Dès qu'il eut connaissance de l'ordre du jour de Genève, le Gouvernement Français, par lettre du Ministre de l'Agriculture, M. Lefèvre du

(1) Lettre du Conseil fédéral suisse. *Bulletin officiel du B. I. T.* du 19 janvier 1921.

Prey, pria les Commissions d'Agriculture du Sénat et de la Chambre de donner leur avis sur le point de savoir si le B. I. T. était compétent en matière de réglementation du travail agricole.

La Commission d'Agriculture du Sénat, pour répondre à la question, s'adressa à M. Robert Pinot, l'un des six représentants patronaux au Conseil d'administration du B. I. T., élu en remplacement de M. Guérin, décédé, et l'invita à présenter un rapport sur le point de savoir « si, de son avis, le Conseil d'administration du B. I. T. avait pu inscrire à l'ordre du jour de la Conférence que l'Organisation Permanente doit tenir à Genève, en octobre 1921, les questions agricoles, en conformité avec les pouvoirs que cette Organisation tient du Traité de Paix ».

Ce rapport, présenté dans la séance du 8 juillet 1921, de la Commission d'Agriculture, concluait « que ce n'est que par un abus de pouvoirs que le Conseil d'administration a inscrit les questions agricoles à l'ordre du jour de la prochaine conférence, puisqu'il ressort aussi bien des statuts et règles de cette organisation que des travaux préparatoires qui lui ont donné naissance, que le B. I. T. n'a pas compétence en matière agricole » (1).

La Commission du Sénat se rallia à ces conclusions, que M. Méline, son président, par lettre du 8 juillet 1921, porta à la connaissance du Gouvernement en lui demandant « de donner des instructions précises à ses représentants à la Conférence Internationale afin qu'ils opposent l'exception d'incompétence à toutes les tentatives de mise à l'ordre du jour des questions agricoles et qu'ils se refusent à toute discussion » (2).

(1) *Le Parlement et l'Opinion*, 20 juillet 1921, pp. 1666 et suiv.
(2) *Bulletin officiel du B. I. T.*, 17 août 1921.

A quelque temps de là, la Commission d'Agriculture de la Chambre se prononçait dans le même sens.

Quels étaient donc les arguments invoqués en faveur de cette thèse d'incompétence ? Nous les trouvons réunis dans le rapport de M. Robert Pinot à la Commission d'Agriculture du Sénat. C'est à leur étude que nous allons nous attacher maintenant en présentant comme contrepartie la réfutation théorique qu'on peut opposer à cette thèse. Il va sans dire que nous entendons rester, dans ces débats, sur le terrain purement juridique en passant volontairement sous silence les raisons d'inopportunité ou d'ordre purement technique qui sont intervenues pour une part importante dans la décision prise par le Gouvernement français de s'opposer à la réglementation internationale du travail agricole.

M. Pinot conclut à l'incompétence de l'O. I. T. en matière agricole en se basant sur deux arguments :

A. Aucun passage de la partie XIII du Traité de Versailles ne parle de l'agriculture ;

B. Il ressort des travaux préparatoires qu'à aucun moment la Commission de législation internationale du travail n'a décidé que l'O. I. T. serait compétente en matière agricole.

Reprenons ces arguments.

A. Texte de la partie XIII. — Les statuts de l'Organisation Permanente du Travail ne contiennent pas une seule fois le mot « agriculture » tandis que le mot « industrie » y revient à plusieurs reprises (articles 393-405-427), son emploi étant fait dans ces textes d'une façon qui ne laisse aucun doute sur sa signification.

Il est exact, en effet, que le mot « agriculture » ne

figure pas dans le Traité, mais il est moins évident que le mot « industrie » que l'on y rencontre fréquemment, soit employé dans un sens aussi formel que M. Pinot veut bien le prétendre.

Rappelons tout d'abord que l'article 440 du Traité décide que les textes français et anglais (du Traité) feront foi » et que « en cas de divergence, le texte français fera foi, excepté dans la partie I (Pacte de la Société des Nations) et dans la partie XIII (Travail) dans lesquelles les textes français et anglais auront même valeur ». Si dans la partie I ou la partie XIII du Traité des divergences existent entre les deux textes, il faudra, pour les interpréter, avoir recours aux travaux préparatoires.

Or, il y a réellement des divergences entre les textes anglais et français dans la partie du Traité consacrée au travail, et ces divergences concernent précisément le mot « industrie ».

Le mot anglais « industry » vise aussi bien l'agriculture que l'industrie et signifie d'une façon générale tout travail utile, tout travail productif.

On ne saurait donc s'appuyer sur le texte anglais pour nier la compétence de l'Organisation Permanente du Travail en matière agricole.

Le texte français, par contre, en ne parlant que de l'industrie, semble exclure cette compétence.

La divergence entre les deux textes est donc formelle. Quelle en est la cause ? Comment l'interpréter ? Seule l'étude des travaux préparatoires du Traité peut nous fournir une réponse satisfaisante à ces questions.

B. Travaux préparatoires. — La Commission de législation internationale du Travail, pour élaborer les textes du Traité a pris comme base de discussion le projet pré-

senté par la délégation britannique en anglais et le texte français distribué en même temps n'était qu'une traduction du texte anglais. Il est donc vraisemblable que les divergences signalées concernant le mot « industrie » ne sont en définitive que de simples erreurs de traduction et qu'elles puissent, en conséquence, être interprétées dans un sens favorable au texte anglais. Pour justifier cette opinion, il ne nous reste qu'à savoir si la Commission de législation internationale du Travail, en établissant les statuts de la nouvelle organisation du travail, a voulu ou non exclure les questions agricoles de sa compétence.

Elle a eu à se prononcer sur ce sujet à maintes reprises, au cours des trente-cinq séances qu'elle a tenues, en discutant, soit le nombre des délégués à la Conférence, soit, précisément la représentation des intérêts agricoles, soit enfin les « Principes généraux » destinés à guider la législation ouvrière de l'avenir. Reprenons ces trois points.

1° *Question du nombre des délégués.* — C'est au moment de la discussion concernant la représentation des Etats au sein de la Conférence annuelle que fut abordée, pour la première fois, la compétence de la future organisation du travail en matière agricole.

On se souvient de l'ampleur des débats auxquels donna lieu cette question du nombre des délégués et des amendements nombreux au projet britannique qu'elle provoqua. L'un de ces amendements, dont nous n'avons pas parlé lors de notre commentaire de l'article 389 du Traité (1) en raison de son caractère trop particulier et pour ne pas obscurcir des débats déjà suffisamment confus, présenté par M. Loucheur, tendait à donner deux

(1) Voir plus haut, pp. 116 et suiv.

voix non seulement aux gouvernements, mais encore aux patrons et aux ouvriers. A l'appui de son amendement, l'auteur fit ressortir que cette méthode aurait l'avantage de permettre l'introduction des représentants du monde agricole à la fois dans la délégation patronale et dans la délégation ouvrière, ce qui, surtout pour un pays comme la France, serait désirable.

Le Baron Mayor des Planches (Italie) soutint cet amendement qui avait l'avantage, à ses yeux, de permettre aux nations qui ont un prolétariat agricole d'importance notable, en plus de leur prolétariat industriel, de pouvoir faire représenter, dans la conférence, les intérêts agricoles avec les intérêts industriels.

Ainsi donc, au cours de ces discussions, le principe de la compétence de l'O. I. T., en matière agricole, était implicitement certes, mais clairement posé, et résolu par l'affirmative à l'unanimité des délégués présents. Aucun d'eux, en effet, ne songa à opposer à l'amendement proposé l'argument que l'agriculteur n'avait pas besoin d'être représenté ou que la réglementation du travail agricole n'entrait pas dans le cadre des attributions de la nouvelle organisation du travail.

2° *Représentation des intérêts agricoles.* — *a) Au sein de la Conférence.* — Certains membres de la Commission pensant que la possibilité de représenter les travailleurs agricoles au sein des délégations nationales ne suffisait pas, qu'il fallait le rendre obligatoire, M. Colliard, Ministre du Travail en France, proposa dans ce but un amendement tendant à ce qu'un délégué patron et un délégué ouvrier appartenant à l'agriculture soient adjoints aux délégués représentant l'industrie.

Cet amendement fut repoussé parce que jugé inutile

par la plupart des délégués. Une représentation agricole obligatoire n'aurait pas eu, en effet, sa raison d'être dans des pays très industrialisés et même, sans représentation obligatoire, les intérêts des travailleurs de la terre seront toujours sauvegardés puisque lorsque des questions agricoles viendront devant la Conférence, des délégués agriculteurs pourront toujours participer à ses travaux.

Du rejet de cet amendement, M. Pinot tire la conclusion suivante que « la question de principe n'est pas encore soulevée, mais la Commission, malgré tout, entrevoit la difficulté et même l'impossibilité d'une réglementation ».

Il y a là, nous semble-t-il, une affirmation erronée. Le principe de la compétence de l'O. I. T., en matière agricole, n'est pas posé, c'est entendu, mais n'est-il pas, une deuxième fois, implicitement reconnu et admis, puisqu'on se préoccupe de la représentation de ceux qu'il vise ? D'autre part, pourquoi conclure *ex abrupto* à l'impossibilité d'une réglementation internationale du travail agricole, alors que la question de mise en pratique d'une telle réglementation n'a pas même été abordée ?

Toute autre, à notre avis, est la déduction logique que l'on doit tirer de ces discussions : c'est, qu'une fois de plus, la Commission de législation internationale du travail, par son attitude, venait de se prononcer en faveur de la thèse de la compétence.

b) Mode de nomination au Conseil d'administration. — On sait que, d'après l'article 393 du Traité, les représentants gouvernementaux au Conseil d'administration sont au nombre de douze et que huit d'entre eux sont nommés par les Etats membres de l'O. I. T. dont l'importance industrielle est considérable. Les termes « importance

industrielle » bien que, semblant exclure les pays agricoles du Conseil d'administration, ne le font pas, en réalité, comme le prouve la conclusion à laquelle a abouti la Commission de législation internationale du travail et qui est ainsi conçue : « Le texte proposé et qui vise les Etats présentant une importance industrielle considérable, n'exclut pas les pays occidentaux dans lesquels l'agriculture fait vivre une forte fraction de la classe salariée. Le texte anglais, étant donné le sens du mot « industrial » est clair » (1).

3° *Principes généraux.* — Sur les dix-neuf points présentés par les diverses délégations pour être insérés au Traité, nous avons vu que neuf ont été adoptés et sont devenus les clauses ouvrières du Traité, tandis que les dix autres étaient retirés ou repoussés.

Parmi ces dix-neuf points, deux, proposés par la délégation italienne, concernaient l'agriculture, l'un quant à la limitation des heures de travail, l'autre quant à l'inspection du travail dans cette branche de l'activité humaine.

La discussion sur ces points vint devant la Commission le 8 mars 1921. M. Fontaine (France), fit des réserves concernant l'adoption de ces propositions et proposa non pas de les repousser, mais, en raison du caractère très particulier que revêt le travail agricole dans les différents pays, de « rédiger en termes très généraux ce qui concerne les travailleurs agricoles, les conférences ultérieures permettront la mise au point » (2). C'est dans ce but que

(1) Commission de législation internationale du travail, séance du 28 février 1919.

(2) Commission de législation internationale du travail, séance du 8 mars 1919.

M. Gompers (Etats-Unis d'Amérique) proposa la rédaction suivante « de toutes les manières qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture devront être à même de bénéficier d'une législation du travail équitable » (1).

Après une intervention de sir Malcolm Delevingne (Grande-Bretagne) déclarant que, tout le monde étant de l'avis de Gompers, sa motion paraissait inutile, on passa au vote de cette motion. Huit voix se prononcèrent en faveur de son adoption et quatre contre. Le quorum des deux tiers n'était pas atteint et la proposition fut rejetée. Mais, et c'est ici, à notre avis, qu'on doit trouver la preuve décisive qu'il était nettement dans les intentions de la Commission de législation internationale du Travail, de reconnaître à l'organisme qu'elle venait de créer, la compétence en matière agricole, se place l'importante déclaration à laquelle nous avons déjà fait allusion lors de notre commentaire de la Charte du Travail, qui, émanée des délégués ayant voté contre la proposition Gompers a trouvé place dans le rapport présenté à la Conférence des préliminaires de paix par la Commission de législation internationale du Travail.

Elle est ainsi rédigée :

« Les délégués qui se sont prononcés contre (la proposition Gompers) ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient nullement opposés à cette idée ; mais ils estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrait pas dans le cadre des clauses dont l'insertion au Traité de Paix paraissait désirable ».

Nous en avons maintenant terminé avec les travaux de la Commission de législation internationale du Travail,

(1) Commission de législation internationale du travail, séance du 8 mars 1919.

examinés au point de vue qui nous intéresse, de la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole, et des enseignements que cette étude nous a fournis, nous devons tirer maintenant une conclusion qui doit être en même temps une réponse au problème posé plus haut à savoir si la divergence existant entre le texte anglais et le texte français du Traité relativement au mot industriel doit être interprétée dans un sens favorable au texte anglais. En d'autres termes, les rédacteurs du Traité de Versailles ont-ils voulu ou non accorder à l'Organisation du Travail la compétence sur les questions agricoles ?

Cette réponse, à notre avis, ne doit être qu'affirmative. Si nous groupons, en effet, les faits saillants à retenir parmi les développements ci-dessus, nous voyons :

1° Que la Commission de législation internationale du Travail s'est préoccupée de laisser la possibilité aux intérêts agricoles de se faire représenter au sein de la Conférence ;

2° Qu'à un moment même, elle a envisagé l'éventualité de rendre cette représentation obligatoire ;

3° Qu'elle a tenu à affirmer qu'au Conseil d'administration du B. I. T. les nations essentiellement agricoles pourraient avoir un représentant gouvernemental ;

4° Qu'enfin, en terminant ses travaux elle a expressément admis le principe de la réglementation internationale en matière agricole.

C'est là un faisceau de preuves suffisant pour déclarer que, juridiquement parlant, l'Organisation Internationale du Travail créée par le Traité de Versailles est compétente en matière agricole, bien que les apparences soient contraires, parce que telle a été l'intention manifeste de ceux

qui l'ont créée et aussi parce que l'exclusion du bénéfice des lois réglementaires des travailleurs agricoles qui, au même titre que les autres, ont besoin d'être protégés, aurait été en contradiction flagrante avec l'esprit de justice et d'humanité qui a présidé à la rédaction de la Paix de Versailles.

C'est vraisemblablement en raison de ces arguments d'ordre juridique en faveur de la compétence, que le Conseil d'administration du B. I. T., malgré les demandes proposant le retrait de l'ordre du jour de la Conférence de 1921, des questions agricoles, les maintint néanmoins provisoirement en décidant de laisser le soin à la Conférence elle-même de trancher le litige suivant la procédure prévue par l'article 402 du Traité.

En vertu de cette décision, la Conférence de Genève, dès sa deuxième séance tenue le 26 novembre 1921, aborda la discussion générale sur les oppositions formulées contre l'inscription à l'ordre du jour des questions relatives au travail agricole.

M. Albert Thomas ayant donné lecture du rapport du Conseil d'administration qui contenait l'historique des discussions, M. Fontaine (France) exprima les raisons de l'opposition du gouvernement français, opposition basée, fait intéressant à noter, moins sur la question de compétence, que sur celle d'inopportunité pour des raisons d'ordre purement technique.

A la suite de ces déclarations, de nombreux délégués prirent la parole, les uns en faveur du maintien, les autres en faveur du retrait de l'ordre du jour, des questions agricoles.

Il apparaissait cependant nettement des débats que la presque unanimité des délégués admettaient la compé-

tence de l'O. I. T. en cette matière et que les divergences d'opinion portaient principalement sur la question d'opportunité. C'est ce qui motiva la proposition de résolution présentée par M. Mahaim (Belgique) et amendée par M. Baldesi (Italie), qui disposait :

« La Conférence, considérant qu'elle est compétente en ce qui concerne les questions relatives au travail agricole;

« Considérant que l'ordre du jour présenté par le Conseil d'administration répond à la fois aux vœux de la Conférence de Washington et aux revendications justifiées du monde agricole,

« Décide d'examiner, question par question, l'opportunité de maintenir à son ordre du jour les questions indiquées sous les numéros 2, 3 et 4. »

Cette motion, votée à la simple majorité des suffrages en vertu de l'article 17 du règlement de la Conférence, fut adoptée par 64 voix contre 20.

Restait maintenant à voter sur le maintien ou le rejet des points 2, 3 et 4 pour lesquels la Conférence exigeait un quorum des 2/3.

Question II. — Heures de travail.

63 voix se prononcèrent pour le maintien et 39 pour le rejet de l'ordre du jour de la question de l'adaptation au travail agricole de la résolution de Washington concernant la réglementation des heures de travail. En conséquence, la majorité des 2/3 n'étant pas atteinte, le point 2 ne fut pas maintenu à l'ordre du jour.

Mais par une résolution présentée par les délégations italienne, britannique et néerlandaise et adoptée par 73 voix contre 18, la Conférence décida que la réglemen-

tation des heures de travail dans l'agriculture serait inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine Conférence.

Question III. — Moyens de prévenir le chômage. Protection des femmes et des enfants.

Maintenue à l'ordre du jour par 90 voix contre 17.

Question IV. — Mesures de protection spéciales pour les travailleurs agricoles.

Maintenue à l'ordre du jour par 93 voix contre 13.

La question II ayant été rejetée de l'ordre du jour, notre rubrique la concernant est, par ce fait, tout de suite close. Nous n'avons maintenant qu'à examiner les questions suivantes.

TROISIÈME QUESTION INSCRITE A L'ORDRE DU JOUR

I. — *Adaptation au travail agricole de la résolution de Washington concernant les moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences.*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* Le projet de convention, la recommandation et la résolution adoptés à Washington relativement au chômage, visaient les travailleurs agricoles, mais étaient nettement insuffisantes en raison des aspects particuliers que présente dans l'agriculture le problème du chômage. Dans cette branche, en effet, en plus du chômage dû à des crises comme le chômage industriel, il y a le chômage saisonnier, tout travail agricole étant entièrement arrêté à certaines époques de l'année. C'est celui qui affecte plus particulièrement les travailleurs salariés de l'agriculture et c'est celui auquel on doit chercher à apporter remède le plus rapidement possible.

Les gouvernements, consultés à ce sujet, ne contestèrent pas, en principe, le droit des travailleurs agricoles de jouir de la même protection contre le chômage que les travailleurs industriels. Mais les résolutions adoptées par les divers pays étant extrêmement variables par suite de la variété même des types de culture, des traditions historiques, de l'état d'éducation des populations agricoles, un projet de convention apparaissait en fait impossible et le B. I. T., chargé d'étudier la question, n'y songea même pas. Il se contenta de déposer un avant-projet de recommandation indiquant un certain nombre de mesures, parmi lesquelles les gouvernements seraient libres de faire leur choix.

B. *Solution de la Conférence.* — C'est cet avant-projet qui, adopté, sauf légères modifications, par 75 voix contre 19 et 4 abstentions, est devenu la

Recommandation concernant les moyens de prévention contre le chômage dans l'agriculture

Le projet de convention et les recommandations de Washington concernant le chômage s'appliquent au travail agricole.

D'autre part, en raison du caractère spécial du chômage agricole, les gouvernements peuvent envisager l'opportunité des mesures suivantes :

1° Favoriser la culture de terres non encore cultivées par des méthodes techniques modernes ;

2° Encourager l'adoption des systèmes améliorés de culture en vue d'une exploitation plus intensive de la terre ;

3° Développer la colonisation intérieure ;

4° Faciliter par des moyens de transport appropriés

l'accès des travailleurs agricoles en chômage à des travaux ayant un caractère temporaire ;

5° Développement des industries et travaux supplémentaires ;

6° Encouragement pour la formation de coopératives d'ouvriers agricoles, mesures pour étendre le crédit agricole (de façon à transformer dans la plus large mesure possible le salarié en producteur indépendant, en petit propriétaire).

II. — *Adaptation au travail agricole des résolutions de Washington concernant la protection des femmes et des enfants.*

A. *Femmes*

1° Protection des femmes avant et après l'accouchement

a) Etat de la question. — Le projet de convention de Washington sur les femmes en couche ne s'appliquant pas à celles employées dans l'agriculture, et le Conseil d'administration du B. I. T. estimant cette protection tout au moins aussi nécessaire dans l'agriculture que dans l'industrie, décida d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence de Genève, pour nouvel examen. Une solution internationale pouvait en effet facilement se concevoir. Dans de nombreux pays déjà, en Italie, en France, dans l'Inde, les dispositions réglementaires concernant les femmes en couches ne faisaient aucune différence de traitement entre les travaux agricoles et les travaux industriels. Les gouvernements d'ailleurs, en reconnaissaient d'une manière générale le principe, tout en signalant certaines difficultés d'application pratique et, en particulier, les charges financières très lourdes que ces mesures risquaient d'entraîner.

Aussi, le B. I. T., par mesure de sage prudence, se contenta-t-il d'élaborer un simple avant-projet de recommandation pour servir de base aux travaux des délégués de la Conférence.

b) Solution de la Conférence. — Lorsque cet avant-projet vint en discussion devant la Conférence, il suscita de violents débats. De nombreux délégués, en effet, demandèrent sa transformation en un projet de convention. L'amendement en ce sens, présenté par M. Mertens, recueillit 47 voix contre 44, et le projet de convention fut renvoyé en conséquence devant la Commission pour examen et rapport. Mais, par suite de la faible majorité ci-dessus, cette dernière estima qu'il était dangereux de présenter un projet de convention qui risquait de ne pas obtenir les deux tiers des voix exigées et proposa à nouveau une recommandation qui recueillit en séance plénière 65 voix pour, 14 contre et 8 abstentions, et fut, en conséquence, adoptée.

RECOMMANDATION CONCERNANT LA PROTECTION AVANT ET APRÈS L'ACCOUCHEMENT DES FEMMES EMPLOYÉES DANS L'AGRICULTURE.

La Conférence recommande aux Etats, membres de l'O. I. T., de prendre, relativement aux femmes employées dans l'agriculture, des mesures semblables à celles prévues par la Conférence de Washington pour les femmes employées dans l'industrie, c'est-à-dire :

a) Droit à une période d'absence avant et après l'accouchement.

b) Droit à une indemnité pendant la même période (indemnité dont le paiement pourra être assuré, soit par les fonds publics, soit par un système d'assurance).

2° Travail de nuit des femmes.

a) Etat de la question. — Dans l'agriculture, le travail de nuit est rare ; cependant, à certaines époques de l'année, on emploie les ouvriers agricoles dès 4 heures du matin. Or, d'après le projet de convention voté à Washington, interdisant le travail de nuit des femmes, la nuit s'étend entre 10 heures du soir et 5 heures du matin. Donc, si le principe de l'interdiction était accepté, il fallait néanmoins s'entendre sur la définition du terme « nuit » en matière agricole. Cette définition présentant des difficultés en raison de la durée variable de la nuit suivant la latitude de la saison, les gouvernements estimèrent qu'il était préférable de ne pas préciser et de se contenter d'assurer un minimum d'heures de repos consécutives aux femmes employées dans l'agriculture.

b) Solution de la Conférence. — C'est à cet avis que se rangea sans discussion la Conférence, mais tandis que certains délégués voulaient 10 heures consécutives, d'autres jugeaient 9 heures suffisantes. Finalement, par 90 voix contre 4, était adoptée la recommandation suivante :

Recommandation concernant le travail de nuit des femmes dans l'agriculture

La Conférence recommande aux Etats, membres de l'O. I. T., de prendre des mesures tendant à assurer aux femmes employées dans l'agriculture une période de repos conforme aux exigences de leur constitution physique et ne comprenant pas moins de neuf heures consécutives.

B. *Enfants*

Age d'admission

a) *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* Dès 1908, nous l'avons vu, l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs s'était préoccupée de fixer par convention internationale l'âge d'admission des enfants au travail dans l'industrie et dans l'agriculture et avait envisagé, comme moyen le plus efficace pour y parvenir, l'obligation scolaire jusqu'à un âge déterminé. La Conférence de Washington ayant repris ces idées avait adopté un projet de convention concernant l'emploi des enfants dans l'industrie. Il s'agissait désormais, pour la Conférence de Genève, de se prononcer sur l'extension de cette convention aux enfants employés dans l'agriculture.

La nécessité d'une pareille mesure semblait moins évidente dans l'agriculture qu'elle ne l'était dans l'industrie, les travaux agricoles étant en général très sains, mais cependant présentait son utilité; il fallait, en effet, assurer aux enfants employés dans l'agriculture des facilités d'instruction autant que possible équivalentes à celles dont jouissent les enfants employés dans l'industrie.

b) *Solution de la Conférence.* — C'est pour répondre à cette nécessité unanimement reconnue par les gouvernements que, par 85 voix contre 1, fut adopté le projet de convention suivant :

Projet de convention concernant l'age d'admission des enfants au travail dans l'agriculture

Principe. — Les enfants de moins de 14 ans ne peuvent travailler qu'en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire.

Les périodes et heures d'enseignement devront être réglées de façon à permettre l'emploi des enfants à des travaux agricoles légers. Cependant, le minimum de fréquentation scolaire ne pourra en aucun cas être inférieur à huit mois par an.

Exception. — Le principe ci-dessus ne s'applique pas aux travaux exécutés dans des écoles techniques surveillées par l'autorité publique.

2° Travail de nuit.

Ce que nous avons dit pour le travail de nuit des femmes retrouve ici son application ; nous nous contenterons donc d'y renvoyer et de donner la solution adoptée par la Conférence.

Recommandation concernant le travail de nuit des enfants et des jeunes gens dans l'agriculture

La Conférence recommande :

1° L'interdiction du travail de nuit des enfants de moins de 14 ans ;

2° De prendre des mesures tendant à assurer aux jeunes gens de 14 à 18 ans employés dans l'agriculture une période de repos conforme aux exigences de leur constitution physique et ne comprenant pas moins de neuf heures consécutives.

Quatrième question inscrite a l'ordre du jour

Mesures de protection spéciales pour les travailleurs agricoles

L'adaptation pure et simple des décisions de Washington aux ouvriers agricoles avait paru au Conseil d'administration du B. I. T., chargé d'élaborer l'ordre du jour

de la troisième session de la Conférence, absolument insuffisante pour améliorer leur situation. En effet, les conditions de travail dans l'agriculture soulèvent des problèmes nouveaux dont la solution doit être recherchée si l'on veut efficacement protéger les travailleurs de la terre. Ce sont ces problèmes nouveaux qui figurent comme quatrième question à l'ordre du jour de la Conférence de Genève et que nous allons étudier maintenant.

I. — *Enseignement technique agricole*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* Nous avons vu qu'un des remèdes proposés au chômage dans l'agriculture et à l'exode rural, était la transformation du travailleur salarié en producteur indépendant, en exploitant libre. La première mesure qui s'impose, si l'on veut aboutir à ce résultat, est l'organisation de l'enseignement professionnel agricole qui permettra à l'ouvrier, devenu propriétaire, d'être capable de diriger avec compétence et avec fruit l'exploitation à la tête de laquelle il se trouve.

L'utilité de cet enseignement technique agricole ne pouvait faire de doute pour personne. Les gouvernements en fournirent la preuve en se prononçant unanimement en sa faveur. La seule difficulté était de savoir comment cet enseignement devait être donné. Il ne fallait pas songer à le faire professer dès l'école primaire ; les enfants qui la fréquentent sont, en effet, trop jeunes pour en profiter utilement. Mieux valait en faire l'objet de cours ayant lieu le soir et auxquels les ouvriers salariés, leur journée de travail terminée, pourraient assister.

B. *Solution de la Conférence.* — C'est à cet avis que se rangèrent les délégués à la Conférence de Genève.

Mais, afin de laisser aux gouvernements toute latitude pour adapter l'organisation de l'enseignement technique agricole aux conditions particulières de la vie agricole dans chaque pays, ils ne voulurent pas d'un texte précis préconisant telle ou telle mesure, et adoptèrent une recommandation très générale.

RECOMMANDATION CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

(97 voix contre 0 et 30 abstentions)

La Conférence recommande aux Etats membres de l'O. I. T. :

1° De prendre des mesures pour assurer dans leur pays le développement de l'enseignement technique agricole et permettre en particulier aux salariés agricoles d'en bénéficier ;

2° D'adresser périodiquement au B. I. T. un rapport sur les mesures prises en cette matière.

II. — *Logement et couchage des ouvriers agricoles*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* C'est un fait reconnu, dans la plupart des pays agricoles que l'état sanitaire des habitants, les conditions de logement et couchage des ouvriers sont déplorables. Au cours de ces dernières années, un mouvement très net en faveur d'une amélioration de cette situation s'est fait sentir, notamment en France, en Argentine, en Angleterre, etc. Les mesures envisagées tendent, d'une part, à interdire le couchage des ouvriers agricoles dans des locaux où vivent des animaux, et, d'autre part, à autoriser les agents chargés de veiller à l'application des lois, à entrer à toute heure dans toutes les exploitations.

B. *Solution de la Conférence.* — La majorité de la Conférence fut d'avis que les travailleurs agricoles soient logés par les soins de leurs employeurs dans la maison de ces employeurs ou dans des bâtiments annexes ; c'est ce qu'a consacré la recommandation suivante votée par 74 voix contre 12 et 4 abstentions :

RECOMMANDATION CONCERNANT LE LOGEMENT ET LE COUCHAGE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES

La Conférence recommande aux Etats membres de l'O. I. T. :

1° D'établir une réglementation des conditions de logement et de couchage des travailleurs agricoles, en tenant compte des conditions spéciales de la vie agricole dans leur pays respectif, réglementation élaborée après avis des organisations patronales et ouvrières intéressées ;

2° Cette réglementation devra s'inspirer des principes suivants :

a) Les travailleurs devront être logés soit dans la maison des employeurs, soit dans des bâtiments spéciaux ;

b) Ces bâtiments devront répondre aux conditions suivantes :

Pièces pouvant être chauffées ;

Chacun son lit ; locaux distincts pour chaque sexe ;

Interdiction d'utiliser étables, écuries et hangars pour logements.

III. — *Garantie des droits d'association et de coalition pour les travailleurs agricoles*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* L'article 427 du Traité de Versailles pose le principe du « Droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois ». Or, dans certains pays, subsistent cer-

taines restrictions à ce droit pour les travailleurs agricoles. Ce sont ces restrictions qu'il faut supprimer si l'on veut respecter fidèlement les dispositions de l'article 427.

B. *Solution de la Conférence.* — Les gouvernements furent unanimes à reconnaître aux travailleurs agricoles les mêmes droits qu'aux travailleurs industriels en ce qui concerne le droit d'association et de coalition. Ils ont tenu à le déclarer explicitement par le projet de convention suivant :

PROJET DE CONVENTION CONCERNANT LES DROITS D'ASSOCIATION ET DE COALITION DES TRAVAILLEURS AGRICOLES

(92 voix contre 5 et 7 abstentions)

Les travailleurs agricoles ont les mêmes droits que les travailleurs de l'industrie en ce qui concerne les droits d'association et de coalition.

IV. — *Protection des travailleurs agricoles contre les accidents, la maladie, l'invalidité, la vieillesse*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* Le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles, envisageant les diverses mesures propres à améliorer la condition des travailleurs, indique entre autres « la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles, ou les accidents résultant du travail ». Ce texte, par sa généralité même, vise aussi bien le travail industriel que le travail agricole, sans établir entre eux de différence de traitement.

Or, dans bien des législations, les ouvriers agricoles demeurent exclus du bénéfice des lois d'assurance ou n'y sont admis que peu à peu et progressivement. C'est cette inégalité de traitement que la Conférence de Genève a

voulu faire disparaître en inscrivant à son programme la question des assurances sociales des ouvriers agricoles.

La plupart des gouvernements consultés ont estimé nécessaire d'étendre aux travailleurs agricoles le bénéfice des lois et règlements d'assurance sociale. Mais le B. I. T. hésita à proposer à la Conférence l'adoption d'un projet de convention englobant toutes les catégories d'assurance sociale car, à son avis, il fallait distinguer entre les accidents du travail, d'un côté, et la maladie, vieillesse, invalidité, d'autre part. Pour les accidents du travail, un projet de convention s'imposait ; n'était-ce pas le cas, en effet, où l'inégalité est la plus flagrante entre les travailleurs de la terre et les autres? De plus, l'assurance accident existait dans tous les pays. Il n'en était pas de même des autres catégories dont le développement, dans les divers pays, marquait des différences de degré très nettes.

B. *Solution de la Conférence.* — La Conférence se rendit à ces raisons et résolut le problème en adoptant la distinction suggérée par le B. I. T. Tandis qu'elle votait un projet de convention pour l'assurance accident, elle se bornait à édicter une recommandation générale concernant les autres assurances sociales (1).

Projet de convention concernant la réparation des accidents du travail dans l'agriculture

(81 voix contre 13 et 2 abstentions)

Elle contient le principe de l'extension à tous les salariés agricoles du bénéfice des lois et règlements ayant

(1) C'est sur proposition de MM. Batchelor (Grande-Bretagne) et Grapta (Inde), que fut substitué au projet de convention présenté par la première Commission des questions agricoles, la recommandation dont s'agit.

pour objet d'indemniser les victimes d'accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail.

Recommandation concernant les assurances sociales dans l'agriculture

(84 voix contre 2 et 8 abstentions)

La Conférence recommande :

L'extension aux salariés de l'agriculture du bénéfice des lois et règlements instituant des systèmes d'assurance contre la maladie, l'invalidité, la vieillesse et autres risques sociaux analogues, dans des conditions équivalentes à celles qui sont faites aux travailleurs de l'industrie et du commerce.

Cinquième question inscrite a l'ordre du jour

Désinfection des laines contaminées par les spores charbonneuses

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* L'infection charbonneuse, qui a toujours causé et qui cause encore de si grands ravages parmi les populations industrielles, a fait, depuis de nombreuses années déjà, l'objet d'études approfondies. Dans ses sessions de 1906 et 1910, le Congrès International d'Hygiène Industrielle avait discuté de la question et, en 1912, l'A. I. P. L. T. avait chargé un sous-comité d'examiner les moyens de prévention contre le charbon et d'établir un règlement prophylactique.

Ces recherches, interrompues par la guerre, furent reprises par le comité d'organisation de la première session de la Conférence Internationale du Travail. Elles aboutirent à l'adoption d'une recommandation qui, visant

une des causes de propagation du fléau, les laines, préconisait comme moyen de prévention la désinfection des laines suspectes de contenir des spores charbonneuses.

C'est la transformation de cette recommandation en convention que le B. I. T. demandait de voter aux délégués de la Conférence de 1921 et, dans ce but, il avait établi un avant-projet contenant entre autres dispositions :

1° La désinfection, soit dans le pays d'origine, soit au port de débarquement, des laines contaminées par les spores charbonneuses en raison de leur provenance ;

2° La nomination d'une commission internationale du charbon ayant des pouvoirs consultatifs ;

3° L'interdiction d'importation des laines suspectes qui n'ont pas été désinfectées.

B. *Solution de la Conférence.* — La Commission du charbon, saisie de ce projet, estima que le moment n'était pas venu de procéder à l'établissement d'une convention. Les renseignements que le B. I. T. possédait, étant insuffisants et ne permettant pas de connaître toutes les causes qui répandaient la maladie, ne permettaient pas non plus d'indiquer les remèdes efficaces. Il fallait donc, avant de s'engager par voie internationale, recueillir le complément d'information indispensable pour pouvoir agir en parfaite connaissance de cause. C'est pour y parvenir que, par 74 voix contre 0, la Conférence adopta une résolution recommandant la création, par le Conseil d'administration du B. I. T., d'une commission consultative chargée « de procéder à l'examen de la question sous tous ses aspects et de présenter en temps utile un rapport au Conseil d'administration, en vue de son examen par la Conférence de 1923.

Sixième question inscrite a l'ordre du jour

Interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* On se souvient que la Conférence de Washington, après avoir voté une recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme, avait été saisie d'une motion soumise à la commission des travaux insalubres par Bidegaray (France) et tendant à l'interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture. Cette motion n'ayant pu être discutée parce que la question qu'elle visait ne figurait pas à l'ordre du jour, fut renvoyée au B. I. T. qui l'inscrivit à l'ordre du jour de la Conférence de 1921.

Le problème posé était le suivant : étant donné que l'emploi de la céruse dans la peinture présente de graves dangers d'intoxication saturnine, faut-il en décider l'interdiction et, de ce fait, rechercher un succédané de la céruse présentant, au point de vue peinture, toutes les propriétés de la céruse elle-même, ou bien faut-il se contenter d'adopter une réglementation sévère de l'utilisation de la céruse, par suite de la difficulté qu'il peut y avoir à en trouver un succédané ?

B. *Solution de la Conférence.* — La Commission de la céruse, n'ayant pu se mettre d'accord, ni sur la valeur des succédanés proposés, ni sur les modalités d'une réglementation, ne présenta à la Conférence aucun projet de convention, laissant aux délégués le soin de choisir eux-mêmes la solution qui leur paraîtrait la meilleure. Deux clans aussitôt se formèrent au sein de la Conférence, les uns voulant la réglementation, les autres l'interdiction. Les forces étant égales de part et d'autre, la lutte risquait

de s'éterniser, lorsque M. Godart (France) prit l'initiative d'un amendement qui recueillit la majorité.

C'est cet amendement, véritable compromis entre les deux tendances en présence, qui devint, après quelques modifications, le projet de convention adopté par 90 voix contre 0 et 1 abstention.

Projet de convention concernant l'emploi de la céruse dans la peinture

Principe. — Interdiction de l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tous autres produits contenant ces pigments dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments (exception pour les gares et établissements industriels dans lesquels l'autorité reconnaît leur emploi nécessaire).

Exception. — L'emploi de la céruse est autorisé dans la peinture décorative et les travaux de filage et de rechampissage.

Réglementation de l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb, etc., dans les travaux où cet emploi n'est pas interdit :

1° Interdiction dans ces travaux de l'emploi des jeunes gens de moins de 18 ans et des femmes ;

2° *a*) Manipulation de la céruse, etc., sous forme de pâte ou de peinture prête à l'emploi ;

b) Mesures pour éviter le danger de l'application de la peinture par pulvérisation ;

c) Mesures pour éviter le danger des poussières par le ponçage ou le grattage à sec ;

3° *a*) Soins de propreté pour les ouvriers ;

b) Vêtements de travail ;

c) Vestiaire où les ouvriers devront déposer leurs vête-

ments de ville pour éviter qu'ils ne soient souillés par les matériaux de travail ;

4° *a*) Déclaration par le patron des cas de saturnisme ; vérification médicale par l'autorité ;

b) Visite médicale des établissements où est employée de la céruse, prescrite par l'autorité à tel moment qu'il lui plaira ;

5° Statistiques dressées par l'autorité dans chaque pays, établissant la morbidité et la mortalité causées par le saturnisme.

Septième question inscrite a l'ordre du jour

Repos hebdomadaire dans l'industrie et le commerce

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* — La convention de Washington, établissant la semaine de 48 heures, avait consacré implicitement le repos hebdomadaire, et c'est précisément le rapport direct qui existe entre ce principe et celui de la limitation de la durée de la journée de travail qui a déterminé le Conseil d'administration à faire figurer cette question à l'ordre du jour de la Conférence de Genève.

Unanimement, les gouvernements consultés à ce sujet se prononcèrent par l'affirmative sur l'opportunité d'une convention reconnaissant explicitement le repos hebdomadaire ; seules les modalités d'application dénotaient certaines divergences de vue, les uns voulant une seule réglementation pour le commerce et l'industrie, les autres, au contraire, un projet distinct pour chaque.

B. *Solution de la Conférence.* — La commission du repos hebdomadaire présenta, à la Conférence, un projet de convention concernant l'application du repos hebdo-

madaire dans les établissements industriels et un projet de recommandation concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements commerciaux. Elle estimait, en effet, que, vis-à-vis des établissements commerciaux, une recommandation était suffisante, ayant à ses yeux le grand avantage de laisser toute souplesse à la législation nationale pour respecter le principe tout en l'adaptant aux nécessités et en particulier au désir de la clientèle qui fréquente ces établissements. Certains délégués protestèrent contre cette différence de traitement entre le commerce et l'industrie, et l'un d'eux, M. Keryel (Serbie), déposa même un amendement tendant à transformer la recommandation en projet de convention. Cet amendement fut repoussé par 46 voix contre 30 et ce sont finalement les projets, tels que les avait établis la commission, qui devinrent les textes définitifs.

Projet de convention concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels

Champ d'application. — La convention s'applique à tous les établissements industriels (tels que nous les avons définis en étudiant les conventions votées à Washington), sauf ceux où sont employés exclusivement les membres d'une même famille.

Principe. — Repos de 24 heures tous les sept jours, donné en même temps à tout le personnel (autant que possible) et coïncidant (autant que possible) avec les jours consacrés par la tradition ou la religion du pays.

Exceptions. — Les suspensions ou diminutions de repos ne peuvent être décidées qu'après consultation des organisations patronales et ouvrières.

Des périodes de repos devront être accordées en compensation des suspensions ou diminutions. La liste des exceptions devra être communiquée au B. I. T.

Contrôle et publicité. — Le repos hebdomadaire donné collectivement à l'ensemble du personnel devra être porté à la connaissance des intéressés par voie d'affiche.

Si le repos n'est pas donné collectivement, le patron devra tenir un registre où il inscrira les jours de repos tels qu'il les aura organisés.

Recommandation concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements commerciaux

La Conférence recommande aux Etats membres :

1° De prendre des mesures pour organiser, dans les établissements commerciaux, l'application d'un repos de 24 heures tous les sept jours, donné en même temps à tout le personnel (autant que possible) et coïncidant (autant que possible) avec les jours consacrés par la tradition ou la religion du pays.

2° De prévoir des exceptions à ce principe et de les communiquer au B. I. T.

Huitième question inscrite a l'ordre du jour

I. — *Emploi au travail des jeunes gens dans les soutes et chaufferies*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* — C'est en vertu d'une décision votée par la Conférence de Gênes, lors de la discussion relative à l'âge d'admission des enfants au travail à bord, que la question de l'emploi des jeunes gens dans les soutes et chaufferies fut inscrite au programme de la Conférence de Genève.

Les gouvernements se montraient d'accord pour l'adoption de l'âge de 18 ans comme âge minimum au travail des soutes et des chaufferies, mais suggéraient une foule d'exceptions (navigation sur rivières et lacs où le travail est beaucoup moins pénible, navires effectuant de courts trajets, etc.). En raison de leur caractère particulier, ces exceptions ne pouvaient trouver place dans une convention internationale.

B. *Solution de la Conférence.* — C'est ce qui explique que le projet de convention adopté ne les mentionne pas et se contente de prévoir des exceptions d'un caractère beaucoup plus général.

PROJET DE CONVENTION FIXANT L'AGE MINIMUM D'ADMISSION DES JEUNES GENS AU TRAVAIL EN QUALITÉ DE SOUTIERS OU CHAUFFEURS.

(100 voix contre 0 et 2 abstentions)

Champ d'application. — La convention s'applique à tout navire. On entend par navire, tout bateau, navire ou bâtiment, quel qu'il soit, de propriété publique ou privée, effectuant une navigation maritime, à l'exclusion des navires de guerre.

Principe. — Interdiction d'employer des jeunes gens de moins de 18 ans au travail, en qualité de soutiers ou de chauffeurs.

Exceptions. — 1° Bateaux-écoles où le travail est surveillé par l'autorité ;

2° Navires dont le moyen de propulsion est autre que la vapeur ;

3° Des jeunes gens de plus de 16 ans dont l'aptitude physique a été reconnue par examen médical pourront

être employés sur les navires effectuant leur navigation exclusivement sur les côtes de l'Inde ou du Japon ;

4° Des jeunes gens, de moins de 18 ans et de plus de 16 ans, pourront être employés en qualité de soutiers ou de chauffeurs si on n'en trouve pas d'autres.

Contrôle et publicité. — 1° Un registre d'inscription, mentionnant toutes les personnes de moins de 18 ans employées à bord, devra être tenu par le patron ou capitaine du bateau ;

2° Sur les contrats d'engagement figurera un résumé de la présente convention.

II. — *Visite médicale des enfants à bord :*

A. *Etat de la question. — Attitude des gouvernements.* — La question de la visite médicale obligatoire des enfants n'est en somme que le corollaire d'une autre plus vaste, celle de l'aptitude physique des enfants ou jeunes gens dont la période de croissance n'est pas encore terminée, au travail à bord. Bien des gouvernements l'avaient déjà envisagée et le principe que devait consacrer la Conférence n'apportait aucune innovation.

Les modalités d'application de ce principe, en particulier le renouvellement périodique de cette visite obligatoire, ne pouvaient non plus étonner les membres de l'Organisation Internationale du Travail ; l'un d'eux, la Suède, n'exigeait-il pas déjà avant Genève, de tout marin qui veut s'embarquer, la production d'un certificat médical ? Donc ce renouvellement pouvait, à plus forte raison, s'appliquer pour les enfants.

B. *Solution de la Conférence.* — Aussi, est-ce à l'unanimité des délégués présents que la Conférence de 1921 adopta le projet suivant :

PROJET DE CONVENTION CONCERNANT L'EXAMEN MÉDICAL OBLIGATOIRE DES ENFANTS ET DES JEUNES GENS EMPLOYÉS A BORD DES BATEAUX.

Champ d'application. — La convention s'applique à tout navire (1).

Principe. — A l'exception des bateaux sur lesquels sont uniquement employés les membres d'une même famille, les enfants de moins de 18 ans, pour s'embarquer, devront produire un certificat médical attestant leur aptitude au travail maritime.

La visite médicale devra être renouvelée tous les ans et le nouveau certificat délivré devra être présenté au capitaine ou au patron. Si l'année expire au cours d'un voyage, le terme de validité du certificat sera prolongé jusqu'à la fin du voyage.

En cas d'urgence, un enfant de moins de 18 ans pourra s'embarquer sans certificat, mais l'examen médical devra avoir lieu au premier port où le bateau touchera ensuite.

---

(1) Voir plus haut définition du mot navire, p 243

CHAPITRE IV

L'Œuvre accomplie par l'Organisation Internationale du Travail à la fin de sa troisième année d'existence.

Les résultats obtenus.

Les attaques dont elle a été l'objet.

La tâche essentielle de l'Organisation Internationale du Travail, créée par le Traité de Versailles, est d'établir et de faire appliquer, par tous les Etats qui en sont membres, une législation internationale du travail. En examinant, précédemment, l'œuvre accomplie par le Bureau International et les Conférences, au cours des trois années qui sont sur le point de s'écouler, nous avons vu que, dans bien des domaines déjà, une partie de cette tâche était accomplie. Nombre de projets de convention, en effet, et de recommandations ayant reçu l'approbation des représentants des divers pays, réunis lors des sessions de la Conférence annuelle, sont venus marquer les premiers résultats obtenus en vue de l'établissement d'une législation internationale ouvrière. Mais il ne suffit pas

d'établir cette législation, il faut que les Etats qui l'adoptent la mettent en application, sur leur territoire, par des mesures d'ordre national directement inspirées des principes qu'elle contient ; il faut, aux termes mêmes de l'article 405 du Traité, que chacun des membres « soumette, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence, la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». Et c'est précisément à l'observation de ces prescriptions que doit veiller l'Organisation Permanente du Travail, si elle veut remplir la deuxième partie de sa tâche, qui consiste à faire appliquer, par tous les Etats qui en font partie, la législation internationale du travail qu'elle élabore.

Cette mission, l'Organisation Internationale du Travail l'a-t-elle remplie? Ne s'est-elle pas bornée à voter des textes, à travailler sur le papier, sans se préoccuper de donner à ses travaux la suite logique qu'ils comportent, la réalisation pratique des réformes qu'ils préconisent? D'ores et déjà, nous devons écarter une pareille supposition ; nous avons la conviction profonde que l'Organisation Permanente du Travail n'a pas failli à ses devoirs ; de toute son énergie, elle s'est efforcée de rester digne de la confiance unanime que patrons et ouvriers avaient mis en elle, à la fin d'une guerre dont l'Europe entière sortait économiquement ruinée. Notre conviction, nous la trouvons dans les résultats qu'elle a obtenus dans la première phase de son existence.

C'est à l'étude de ces résultats dans le domaine des faits, c'est-à-dire des mesures prises par les différentes

nations, en exécution des dispositions adoptées par l'Organisation Internationale du Travail, et aussi à l'étude des obstacles qu'elle a eu à surmonter, des critiques nombreuses qu'elle a suscitées, que nous allons consacrer les pages qui vont suivre. Elles seront, en même temps que le bilan de l'œuvre accomplie, la conclusion générale à laquelle aboutit le long examen de la Charte du Travail auquel nous nous sommes livrés.

§ I. — Les résultats obtenus

Les mesures d'ordre national prises en exécution des recommandations et projets de convention votés par les Conférences Internationales.

Si nous nous reportons aux travaux des Conférences, nous voyons qu'au cours des trois premières sessions qu'elles ont tenues elles n'ont pas adopté moins de seize projets de convention et de dix-sept recommandations. La liste suivante en donne l'énumération.

Conférence de Washington. — Six projets de convention :

Projet de convention tendant à limiter à huit heures par jour et à quarante-huit heures par semaine, le nombre des heures de travail dans les établissements industriels.

Projet de convention concernant le chômage.

Projet de convention concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement.

Projet de convention concernant le travail de nuit des femmes.

Projet de convention fixant l'âge minimum d'admission aux travaux industriels.

Projet de convention concernant le travail de nuit des enfants dans l'industrie.

Six recommandations :

Recommandation concernant le chômage.

Recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme.

Recommandation concernant la prévention du charbon.

Recommandation concernant la création d'un service public d'hygiène.

Recommandation concernant l'application de la convention internationale adoptée à Berne, en 1906, sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

Recommandation concernant la réciprocité de traitement des travailleurs étrangers.

Conférence de Gênes. — Trois projets de convention :

Projet de convention concernant le placement des marins.

Projet de convention concernant l'indemnité de chômage en cas de perte par naufrage.

Projet de convention fixant l'âge minimum d'admission au travail maritime.

Quatre recommandations :

Recommandation tendant à limiter les heures de travail dans l'industrie de la pêche.

Recommandation tendant à limiter les heures de travail dans la navigation intérieure.

Recommandation concernant l'assurance des marins contre le chômage.

Recommandation concernant l'établissement de statuts nationaux de marins.

Conférence de Genève. — Sept projets de convention :

Projet de convention concernant l'âge d'admission des enfants au travail dans l'agriculture.

Projet de convention concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles.

Projet de convention concernant la réparation des accidents du travail dans l'agriculture.

Projet de convention concernant l'emploi de la céruse dans la peinture.

Projet de convention concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels.

Projet de convention fixant l'âge minimum d'admission des jeunes gens au travail en qualité de soutiers et chauffeurs.

Projet de convention concernant l'examen médical obligatoire des enfants et des jeunes gens à bord des bateaux.

Six recommandations :

Recommandation concernant le travail de nuit des enfants dans l'agriculture.

Recommandation concernant le travail de nuit des femmes dans l'agriculture.

Recommandation concernant le logement et le couchage des travailleurs agricoles.

Recommandation concernant le développement de l'enseignement technique agricole.

Recommandation concernant les assurances sociales dans l'agriculture.

Recommandation concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements commerciaux.

Cette liste, si imposante soit-elle, ne peut par elle-même nous donner la mesure des progrès accomplis dans le

domaine de la législation sociale, grâce à l'Organisation Permanente du Travail, si nous n'examinons pas ce qui a été fait pour la réalisation pratique des réformes qu'elle prévoit. Aussi est-ce à cette étude que nous allons nous consacrer maintenant. Pour y parvenir, nous avions songé à prendre une à une les recommandations et les conventions, et à les examiner au double point de vue des ratifications et des mesures prises en application des dispositions qu'elles contiennent. Nous avons bientôt renoncé à ce plan. Une remarque s'impose en effet, c'est que la Conférence a eu maintes fois à se prononcer sur des problèmes généraux qui ont fait l'objet de plusieurs décisions prises à des sessions différentes, par exemple le chômage, qui a donné lieu à l'adoption d'un projet de convention à Washington ainsi que d'une recommandation, a figuré également à l'ordre du jour des sessions de Gênes et de Genève. L'ordre de l'énumération que nous avions l'intention d'adopter nous exposait, en conséquence, à des redites continuelles que nous avons voulu supprimer. C'est pour cette raison que nous avons préféré procéder à notre étude suivant une méthode logique en groupant les conventions et recommandations sous les différents chefs auxquels elles se réfèrent et les problèmes sociaux auxquels elles touchent.

Nous allons ainsi passer en revue la durée du travail, le repos hebdomadaire, la lutte contre le chômage, la protection des femmes et des enfants, les mesures d'hygiène industrielle, en envisageant chaque fois, s'il y a lieu, les différentes catégories professionnelles, industrie, commerce, marine, agriculture. Nous terminerons enfin par l'étude des quelques mesures propres à certaines de ces professions, agriculteurs et marins.

I. — Durée du Travail

Nous avons eu l'occasion précédemment d'indiquer, soit dans les « Principes Généraux », soit dans notre étude de la Conférence de Washington, le double mouvement national et international qui s'est manifesté à la fin de la guerre en faveur de l'adoption de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures pour les ouvriers travaillant dans l'industrie, mouvement qui a abouti au vote de la convention de Washington sur les heures de travail.

Le moment est venu maintenant d'examiner quel a été le sort de cette convention, quelle impulsion elle a donnée aux législations nationales pour l'avenir de la réforme dans les divers Etats.

A l'heure actuelle cinq Etats ont ratifié la convention. Ce sont la Grèce (19 novembre 1920), la Roumanie, (13 juin 1921), l'Inde (14 juillet 1921), la Tchécoslovaquie (24 août 1921), la Bulgarie (14 février 1922).

Sur ces cinq pays, trois bénéficient, soit quant à la date d'application de la convention, soit même quant à la durée de travail, de dispositions spéciales. Il convient de rappeler, en effet, qu'à l'égard de la Grèce, les dispositions de la convention n'entrent en vigueur qu'au 1er janvier 1923 et même pour certaines industries, au 1er juillet 1924 ; de même à l'égard de la Roumanie. L'Inde bénéficie aussi d'un régime un peu exceptionnel (semaine de soixante heures). Il n'y a donc que la Bulgarie et la Tchécoslovaquie qui soient soumises, sans réserves, aux dispositions générales de la convention. Mais la date récente de la ratification de la Bulgarie ne nous permet pas d'en mesurer les effets, et c'est seulement en Tchéco-

slovaquie que nous pouvons voir si la convention de Washington a reçu son application. L'étude de sa législation semble répondre par l'affirmative, la loi du 19 décembre 1918 relative à la journée de huit heures, le décret d'application du 11 janvier 1919 et la circulaire du 21 mars de la même année ont établi un régime tout à fait conforme aux dispositions de la convention.

Ces résultats paraissent bien piètres si l'on songe que cinquante-cinq Etats font partie, maintenant, de l'Organisation Internationale du Travail et que cinquante, sur ce nombre, n'ont pas ratifié la convention de Washington.

Est-ce à dire cependant que le désir ardent de progrès social qui avait animé les membres de la première Conférence Internationale du Travail lorsqu'ils votèrent la convention des huit heures se soit atténué au cours des mois qui viennent de s'écouler au point que les gouvernements hésitent à sanctionner les décisions prises en conformité de vues par leurs représentants mandatés et les délégués patronaux et ouvriers de leur pays respectif ? Nous ne le croyons pas. La non ratification de la convention de Washington n'est pas inspirée par un esprit de régression dans le domaine de la législation ouvrière. Le principe qu'elle consacre semble être maintenant unanimement admis dans tous les grands pays industriels. Ce sont, exclusivement, des difficultés d'ordre matériel qui expliquent le peu d'empressement des Etats à ratifier la décision de Washington. Ces difficultés sont de deux sortes : les unes ont leur source dans la situation économique du monde d'après-guerre, les autres dans la procédure instituée par l'article 405 du Traité pour la ratification des conventions.

Point n'est besoin d'insister sur les premières ; on con-

çoit l'appréhension de certains pays de voir diminuer leur production en apportant une limitation à la durée de la journée de travail aussi strictement que le prévoyait la convention de Washington, alors que leur industrie, ruinée par la guerre, avait besoin de fournir un gros effort pour reconstituer le stock de richesses qui avait été détruit. C'est là toute l'histoire de la crise économique sans précédent que le monde traverse actuellement.

Les difficultés de la procédure de ratification de l'article 405 vont nous retenir plus longtemps. Elles ne se posent pas, en effet, seulement pour la convention de Washington, mais pour toutes les décisions prises par la Conférence Internationale et touchent directement au mécanisme général des sanctions prévues par les statuts de l'Organisation Permanente.

Si nous avons été amené à aborder le problème ici, c'est qu'il s'est présenté pour la première fois à l'occasion de la convention des huit heures. Le Gouvernement français, voulant ratifier les décisions de Washington, déposa devant la Chambre, dès avril 1920, plusieurs projets de loi, relatifs à cette ratification. Mais un scrupule le retint bientôt : en effet, en vertu de la procédure constitutionnelle française, le Gouvernement ne doit demander autorisation de ratifier définitivement des traités ou conventions que si ces traités ou conventions sont véritablement nés, c'est-à-dire signés par les plénipotentiaires français et les plénipotentiaires d'autres Etats. Or, les projets de convention adoptés par la Conférence du Travail ne remplissaient pas ces conditions. Estimant, en conséquence, qu'il ne pouvait les soumettre au Parlement, il entreprit de transformer les projets de convention de Washington en projets de convention véritablement conformes à la

procédure constitutionnelle française en procédant à des échanges de signatures avec les autres Etats. C'est ce qu'il commença à faire avec le Gouvernement belge qui avait partagé son point de vue ; six conventions reproduisant les textes de Washington furent signées à Paris le 24 janvier 1921, entre la France et la Belgique, et un protocole fut ouvert pour recueillir l'adhésion des autres Etats à ces conventions. Le tout fut communiqué au secrétaire général de la Société des Nations en le priant de notifier l'échange de signatures et l'ouverture du protocole aux autres membres de l'Organisation Internationale du Travail.

Cette procédure, soumise au Bureau International du Travail, lui parut contraire à l'esprit même de la partie XIII du Traité. Il soutint cette thèse, qu'en adhérant aux statuts de l'O. I. T., les Etats s'étaient engagés à suivre la procédure nouvelle de l'article 405 et que cette procédure nouvelle se substituait entièrement à l'ancienne procédure admise pour l'établissement et la ratification des conventions internationales. C'est en ce sens que le secrétariat de la Société des Nations répondit au Gouvernement français en lui laissant néanmoins toute liberté, s'il éprouve une difficulté constitutionnelle à présenter directement au Parlement les projets votés par la Conférence générale, d'ouvrir un protocole particulier avec les Etats qui sont dans le même cas.

Ce que nous venons de dire pour la France est vrai pour d'autres Etats tels que la Belgique, le Luxembourg, etc., et on comprend, dans ces conditions, que ce n'est pas le nombre des ratifications qui peut donner la mesure exacte des résultats des conventions dans le domaine des faits. Cette mesure, nous ne pouvons la trouver qu'en

examinant les différentes législations et l'esprit qui anime les réformes accomplies ou en voie d'accomplissement. La convention de Washington sur la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures a-t-elle inspiré des réformes salutaires ? Et des Etats, bien que ne l'ayant pas ratifiée, ont-ils pris en considération, dans leur réglementation du travail, les principes généraux qu'elle contient ? C'est ce que nous allons voir maintenant en passant rapidement en revue la législation, non pas de tous les Etats membres de l'O. I. T. (cela nous entraînerait trop loin) mais de ceux qui, à nos yeux, présentent le plus d'importance au point de vue industriel et économique, l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Allemagne. — C'est le 26 janvier 1921 que la convention des huit heures a été soumise par le Gouvernement allemand aux autorités compétentes, Conseil économique du Reich et Reichsrath. Le Conseil économique s'est montré favorable à cette ratification. Mais le Reichsrath n'a pas voulu prendre position avant de connaître le projet de loi qui devait lui être soumis, relatif à la durée du travail des ouvriers d'industrie.

En effet, l'ordonnance du 23 décembre 1918, qui établit la journée de huit heures pour les travailleurs industriels n'est qu'une réglementation provisoire qui doit prendre fin à la fin de 1922, époque à laquelle devra être établi un régime légal définitif. C'est pour répondre à cette nécessité que le Gouvernement a soumis au Reichsrath un projet de loi relatif à la durée du travail des ouvriers.

Les dispositions contenues dans ce projet révèlent la volonté de ses rédacteurs de se conformer aux dispositions

de la convention. Mais certaines divergences de vue et de vives oppositions d'intérêts se manifestant, il est difficile de prévoir sous quelle forme définitive le projet de loi sortira des délibérations parlementaires.

Belgique. — La ratification de la convention des huit heures par la Belgique n'est plus, à l'heure actuelle, qu'une question de forme soulevée par la procédure de l'article 405 que nous avons examinée ci-dessus.

Nous en trouvons la preuve dans sa loi du 14 juin 1921 qui est conforme à peu près en tous points aux dispositions de la convention de Washington. On peut donc dire que cette dernière a reçu déjà son application en Belgique.

France. — En France également, ce sont les difficultés de procédure qui ont empêché jusqu'ici l'acte officiel de ratification. On ne peut oublier, en effet, que c'est de la législation française que s'est directement inspirée la convention de Washington et qu'à l'heure actuelle, la journée de huit heures est d'application à peu près générale en France, du moins jusqu'à ces derniers mois, au cours desquels le Gouvernement vient de prendre deux mesures qui ont pour effet de limiter en fait la portée de la réforme distinguant entre la durée de travail effectif et la durée de présence pour l'application de la réglementation à certaines catégories de travailleurs (agents des grands réseaux d'intérêt général autres que les mécaniciens, chauffeurs et agents de trains, marins).

Grande-Bretagne. — La Grande-Bretagne est assurément, de tous les pays industriels, celui dans lequel la journée de huit heures est non seulement le plus généralement pratiquée, mais aussi celui où elle est entrée le mieux dans les mœurs.

Beaucoup d'industries pratiquent même une semaine de travail inférieure à quarante-huit heures (mines, docks bâtiments) et on peut s'étonner, dans ces conditions, qu'une convention sur ce sujet, déjà vieille de trois ans, n'ait pas encore été ratifiée. Cela tient au fait qu'en Angleterre, la limitation de la durée de la semaine ou de la journée de travail n'est fixée par la loi que pour une industrie seulement, les mines de charbon. Pour toutes les autres, la durée de la semaine de travail a fait l'objet de conventions collectives entre les organisations d'employeurs et les trades unions. Aussi le projet de loi, que le Parlement doit voter, s'il veut ratifier la convention, devant tenir compte des modalités fixées déjà par des contrats, s'est-il heurté à de sérieuses difficultés d'élaboration qui l'ont empêché d'être encore adopté.

Il est néanmoins un fait acquis, c'est que, malgré l'absence de ratification de la convention de Washington, les principes qu'elle édicte ne sont pas restés lettre morte pour le Royaume-Uni qui pratique, d'une façon très générale, la semaine de quarante-huit heures.

Italie. — C'est par suite d'absence de loi réglementant d'une manière générale les heures de travail (seuls quelques catégories d'ouvriers font l'objet de décrets et décisions particulières) que l'Italie n'a pu, jusqu'à ce jour, ratifier la conventon des heures de travail.

Elle a voulu combler cette lacune et a déposé, en juin 1921, un projet de loi concernant la durée du travail dans l'industrie, le commerce et l'agriculture, projet qui viendra vraisemblablement en discussion d'ici peu devant la Chambre et dont les dispositions reprennent les termes de la convention de Washington.

Ce projet, s'il est adopté, ne viendra d'ailleurs que

sanctionner un état de fait bien établi, le bénéfice de la limitation de la journée de travail à huit heures étant déjà assuré en Italie, à la plupart des ouvriers par la pratique, très répandue, des contrats collectifs.

Nous sommes arrivé maintenant à la conclusion de notre étude sur les résultats de la convention de Washington relative aux heures de travail. Les faits et les tendances que nous a révélé l'examen des diverses législations auxquelles nous nous sommes livrés semblent devoir nous inciter à répondre par l'affirmative à la question que nous nous posions, de savoir si les principes contenus dans le projet de Washington ont été reproduits dans les mesures prises depuis 1919 par les Etats pour limiter la durée de la journée de travail. Toutes ces législations, en effet, reproduisent, en tout ou en partie, des dispositions identiques ; la durée normale de la journée de travail semble être pour tous fixée à huit heures.

Comment, devant un pareil résultat, ne pas rester confondu si l'on songe en même temps que la convention elle-même n'a reçu que cinq ratifications officielles? Il est vrai, nous avons eu l'occasion de le signaler, que cette ratification a été entravée par des obstacles qui ne touchent en rien au fond même de la réglementation prévue. difficultés de procédure, contrats collectifs, etc. Du moins ce sont les arguments qu'invoquent les nations qui s'en prévalent. Mais devant la presque unanimité des Etats à ne pas se décider à ratifier, nous ne pouvons nous empêcher de soupçonner ces arguments d'être de simples prétextes derrière lesquels se cachent des appréhensions profondes et en partie justifiées. Dans la crise industrielle présente, la crainte de la concurrence internationale in-

terdit d'envisager le développement ou le maintien de réformes qui peuvent constituer une charge pour l'industrie, et c'est cette crainte qui dicte aux Etats l'attitude expectante qu'ils ont adoptée vis-à-vis de la convention sur les huit heures. En la ratifiant, en effet, ils sont liés pour dix ans par ses dispositions, dix ans au cours desquels ils verront les nations voisines qui ne sont pas soumises à cette réglementation prospérer et se développer à leur détriment.

Il est certain que les difficultés de l'heure sont grandes, mais quel que soit le sort qui lui est réservé, la convention des huit heures ne sera pas restée sans effet. Les principes qu'elle consacre sont de ceux qui sont maintenant admis d'un consentement unanime et sur lesquels, à notre avis, on ne revient plus.

II. — Repos hebdomadaire

C'est la troisième session de la Conférence annuelle qui a traité la question du repos hebdomadaire, adoptant, pour les établissements industriels, un projet de convention et pour les établissements commerciaux une recommandation.

L'adoption assez récente de ces décisions d'une part, et d'autre part, le caractère de sanction d'une situation existante qu'elles revêtent, nous permettent de ne pas nous y étendre longuement.

Signalons cependant, en ce qui concerne les établissements industriels, que la plupart des Etats prévoyant le repos hebdomadaire, la question de ratification n'est plus qu'une simple formalité à remplir et que l'extension du repos hebdomadaire aux établissements commerciaux ne

semble devoir rencontrer nulle part aucune difficulté d'application sérieuse.

III. — Chomage

Les problèmes que soulève le chômage ont fait l'objet de nombreuses décisions prises par les Conférences Internationales du Travail. On sait que les mesures suivantes furent prises :

A Washington :

1° Un projet de convention concernant le chômage.

2° Une recommandation concernant le chômage.

A Gênes :

1° Une recommandation concernant l'assurance des marins contre le chômage.

2° Un projet de convention concernant l'indemnité de chômage en cas de perte par naufrage.

3° Un projet de convention concernant le placement des marins.

Enfin, la Conférence de Genève, 1921, a adopté une recommandation concernant les moyens de prévention contre le chômage dans l'agriculture.

Où en sont les ratifications pour ces diverses conventions ?

La convention de Washington a été ratifiée par dix Etats : la Bulgarie, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Inde, la Norvège, la Roumanie, la Suède et la Suisse.

La convention de Gênes, relative au placement des marins a été ratifiée seulement par la Finlande, la Norvège et la Suède.

Les mesures envisagées par ces divers projets de convention et recommandations peuvent être rangés en plusieurs catégories :

A. Etablissement de statistiques et autres informations concernant le chômage.

B. Placement.

C. Assurance contre le chômage.

Pour connaître les résultats obtenus au point de vue objectif par les décisions des conférences internationales concernant le chômage, nous allons reprendre ces mesures les unes après les autres en indiquant pour chacune d'elle ce qui a été fait dans les principaux pays membres de l'O. I. T., afin de les faire entrer dans le domaine de la législation positive.

A. — *Etablissement de statistiques et autres informations concernant le chômage.*

Un des modes d'investigation scientifique du Bureau International est la réunion de statistiques et informations que lui envoient les gouvernements sur un sujet déterminé. En vertu de l'article premier de la convention de Washington sur le chômage, les membres ratifiant cette convention sont tenus de communiquer toutes statistiques et informations concernant le chômage afin de permettre au B. I. T. d'établir une documentation précise. La plupart des gouvernements se sont soumis à cette disposition et ont envoyé leur réponse dans le cours de l'année 1922. Nous ne pouvons malheureusement pas en connaître le sens général, la publication de ces documents n'ayant pas encore été faite.

B. — *Placement.*

La question du placement des travailleurs a été visée :

1° Dans l'article 2 du projet de convention de Washington concernant le chômage.

2° Dans la partie I de la recommandation de Washington concernant le chômage.

3° Dans le projet de convention de Gênes, concernant le placement des marins.

Il n'est pas nécessaire d'analyser, dans le détail, la réglementation prévue par ces décisions. Nous l'avons fait en son temps en étudiant les travaux des conférences. Mais qu'il nous soit permis de rappeler le sens général des dispositions qu'elles contiennent :

Elles prévoient l'établissement par chaque membre de l'O. I. T. d'un système national de bureaux de placement gratuit dont le fonctionnement devra être assuré par des comités paritaires de représentants des patrons et des ouvriers. De plus, les législations devront tendre à interdire la création de bureaux de placement payant et à la suppression de ceux existant.

Ces mesures qui visent l'ensemble des travailleurs ont été complétées par la Conférence de Gênes en ce qui concerne une catégorie spéciale de travailleurs, les marins pour lesquels des bureaux de placement gratuit devront être également organisés. La convention de Gênes réclame aussi la suppression des bureaux de placement payant.

Enfin, le Bureau International est chargé d'assurer, d'accord avec les gouvernements et les organisations intéressées, dans chaque pays, la coordination des systèmes nationaux de placement des marins.

Il nous reste maintenant à examiner la suite donnée aux différentes décisions par les législations particulières.

Passons d'abord en revue les Etats qui ont ratifié ces conventions (1).

(1) Nous ne parlerons pas de l'Inde et de la Suisse, en raison de la date récente de leur ratification.

Danemark. — Un système de bureaux de placement publics et gratuits existe au Danemark depuis 1913. Leur fonctionnement est assuré dans les conditions mêmes que prévoit la convention de Washington, par un comité composé d'un président et d'un nombre égal d'employeurs et d'ouvriers.

Finlande. — Un décret du 2 novembre 1917 a établi un système d'offices de placement gratuit en même temps que la suppression des institutions privées tendant au même but.

Grande-Bretagne. — La création, par l'Etat, d'offices de placement remonte à 1909 et leur nombre s'élève actuellement à 1.178, répartis sur tout le territoire.

Grèce. — Le besoin d'organiser des bureaux de placement ne s'est fait sentir en Grèce qu'assez récemment, leur rôle étant rempli, en ce qui concerne les marins, par les unions d'ouvriers de la marine marchande, qui se préoccupent de donner du travail à leurs membres. Cependant, pour conformer sa législation à la convention qu'elle a ratifiée, la Grèce vient de créer des bureaux de placement dirigés par un comité composé d'un président (inspecteur du travail), d'un représentant des patrons et d'un représentant des ouvriers.

Norvège. — La Norvège, depuis 1906, possède un système de placement analogue à celui du Danemark.

Roumanie. — C'est la loi du 30 septembre 1921 qui a organisé l'institution du placement public en Roumanie. Les bureaux, actuellement au nombre de 21, fonctionnent sous la surveillance des fonctionnaires de la commune aidés des comités paritaires.

Suède. — Les bureaux de placement gratuit sont sous la direction des autorités communales, mais, en fait, fonc-

tionnent sous le contrôle direct de l'Etat, grâce à certaines conditions qu'il leur impose pour l'obtention d'une allocation publique.

Bulgarie. — Aucune législation concernant le placement n'existait en Bulgarie avant la ratification de la convention relative au chômage. Les dispositions nécessaires, en vue de son application, viennent d'être insérées dans un projet de loi qui n'a pas encore reçu la sanction du Parlement.

En dehors des ratifications formelles que nous venons de voir et sous l'impulsion du mouvement déterminé à Washington, un travail législatif ou administratif considérable a été accompli ou est actuellement en cours dans un grand nombre de pays au sujet du placement des travailleurs.

En Allemagne, où le gouvernement a recommandé la ratification de la convention de Washington et celle de Gênes, le nouveau projet de loi sur le placement qui vient d'être élaboré a été déjà approuvé par le Reichsrath et le Conseil Economique Fédéral. Son adoption définitive fera porter plein effet aux dispositions de ces conventions.

En France, un système national de bureaux publics de placement gratuit fonctionne activement, avec services spéciaux pour marins dans les principaux ports. Une proposition de loi est actuellement pendante devant le Parlement en vue de définir le statut légal de ces institutions qui se sont surtout développées pendant la guerre. Enfin, conformément à la procédure adoptée par le Gouvernement français pour la ratification, deux autres projets de loi ont été déposés, l'un tendant à la ratification de la convention franco-belge du 24 janvier 1921 qui incorpore

les dispositions de la convention de Washington concernant le chômage, l'autre à la ratification d'une autre convention franco-belge du 1er juin 1921, qui incorpore les dispositions de la convention de Gênes, relative au placement des marins.

En Italie, également, ainsi qu'au Japon, la ratification est attendue d'un moment à l'autre; les lois nationales actuellement en vigueur établissant un système de bureaux de placements publics et gratuits analogue à celui des conventions.

C. — *Assurance contre le chômage.*

Les délibérations des conférences du Travail ont porté, en ce qui concerne l'assurance chômage, sur les points suivants, que nous allons examiner successivement.

1° L'organisation générale de l'assurance contre le chômage.

2° L'organisation de l'assurance contre le chômage en ce qui concerne les marins.

3° La réciprocité internationale en matière d'assurance contre le chômage.

1° *Organisation générale de l'assurance contre le chômage.* — Elle est prévue par la partie III de la recommandation de Washington qui laisse le choix pour l'établir entre deux méthodes, soit au moyen d'une institution gouvernementale soit par l'attribution des subventions du gouvernement aux associations qui assurent des indemnités de chômage à leurs membres.

De tels systèmes d'assurance existaient déjà dans un certain nombre de pays lorsque cette recommandation fut adoptée. Depuis lors, ils ont été établis ou sont en voie d'établissement dans un grand nombre de pays nou-

veaux. C'est ainsi qu'en Allemagne un projet de loi sur l'assurance chômage est en voie d'élaboration ; en Belgique, une proposition de loi élaborée par M. Troclet, député, et président de la section belge de l'Association Internationale pour la lutte contre le chômage, a été déposée à la Chambre le 11 juillet dernier.

En France, l'organisation existante est assez défectueuse ; la loi se contente d'attribuer des subventions du gouvernement aux caisses d'assurance contre le chômage, sans se préoccuper d'en augmenter le nombre et de rendre cette assurance obligatoire. C'est ce système de l'obligation que les lois de 1920 et 1921 ont étendu, en Grande-Bretagne, à l'ensemble de l'organisation de l'assurance contre le chômage. Il en est de même en Italie, où l'assurance obligatoire contre le chômage a été instituée par le décret-loi du 19 octobre 1919.

2° *L'assurance des marins contre le chômage.* — La Conférence de Gênes a adopté deux décisions relativement au chômage des marins : l'une, qui est un projet de convention visant le chômage provoqué par la perte par naufrage du navire ; l'autre, qui est une recommandation visant le chômage involontaire des marins, quelle que soit la cause qui le provoque.

Les remèdes proposés sont, pour la première, le paiement obligatoire, par l'armateur, d'une indemnité au marin d'un bateau naufragé, et, pour l'autre, l'organisation d'un système effectif d'assurance contre le chômage, suivant les modalités établies par la recommandation de Washington visant au même objet.

La ratification de la convention se poursuit normalement dans un grand nombre de pays et, sur le terrain national, les mesures suivantes doivent être signalées, qui

ont pour but de faire porter effet immédiat aux décisions de Gênes :

C'est, en Allemagne, l'ordonnance du 26 janvier 1920 ; en Belgique, le code maritime, dont la création est envisagée ; en France, le projet de code maritime, aussi déposé à la Chambre le 31 décembre 1921, qui tendent à l'application de ces mesures.

Signalons aussi l'effort tenté, dans le même sens, par la Suède, dont un projet de loi concernant l'établissement d'un statut national des marins reproduit les dispositions du projet de convention de Gênes quant à l'indemnité de chômage à allouer aux marins, en cas de perte du navire par naufrage.

3° *Réciprocité internationale en matière d'assurance contre le chômage.* — L'article 3 du projet de convention de Washington, concernant le chômage, proclame le principe de la réciprocité en matière d'assurance contre le chômage, principe que les Etats qui ont ratifié la convention (nous les avons nommés plus haut) sont naturellement tenus d'observer.

Les Etats qui n'ont pas encore ratifié la convention ont, néanmoins, montré déjà leur bonne volonté de s'y conformer en signant des accords bilatéraux, dans le but d'établir un traitement de réciprocité à l'égard de leurs nationaux respectifs en matière d'allocations d'indemnités de chômage. Citons, notamment, les accords conclus entre l'Allemagne, l'Italie et la Suisse; la France et l'Italie; l'Italie et la Suisse; le Luxembourg et la Suisse; la Suisse et la Tchécoslovaquie.

Nous devons, pour compléter notre étude sur les solutions apportées par l'Organisation Internationale du Travail, au problème du chômage, mentionner les mesures

prises par la troisième session de la Conférence annuelle en ce qui concerne un chômage d'un caractère spécial, le chômage agricole. On sait, en effet, que la Conférence de Genève, en 1921, a adopté une recommandation proposant divers moyens de prévention, sur lesquels nous ne reviendrons pas. La date récente de cette recommandation, le fait aussi que les contestations relatives à la compétence du B. I. T., en matière agricole, ne viennent d'être tranchées que tout dernièrement, n'ont pas permis, pour le moment, à cette recommandation de porter les effets qu'on pouvait attendre d'elle.

D'ailleurs, l'œuvre accomplie par l'Organisation Internationale du Travail, en matière de chômage, est loin d'être de celles qu'on peut considérer comme définitives. Les solutions apportées par les Conférences de Washington et de Gênes ne pouvaient qu'apparaître fragmentaires et insuffisantes aux yeux des délégués à la troisième Conférence, qui se trouvèrent, au moment où elle se réunit, en novembre 1921, en présence d'une crise de chômage d'une intensité sans égale qui sévissait dans le monde depuis plus d'un an. C'est ce qui explique l'initiative prise par M. Schurch, délégué ouvrier suisse, en vue de l'institution d'une enquête sur l'aspect international de la crise du chômage et les moyens de la combattre. Cette initiative aboutit à la résolution suivante, votée à l'unanimité par la Conférence de Genève :

« La Conférence prescrit au Bureau International du Travail, conformément aux dispositions de l'article 396, § 1, du Traité de Paix, d'instituer une enquête spéciale sur l'aspect national et international de la crise de chômage et des moyens de la combattre, et, tout en poursuivant son enquête avec le maximum de diligence, de faire appel

à la collaboration de la section économique et financière de la Société des Nations pour la solution à donner aux questions financières et économiques soulevées par l'enquête.

« La Conférence charge le Conseil d'administration de faire toutes démarches et interventions pour la convocation d'une Conférence Internationale chargée d'examiner les remèdes de caractère international propres à mettre fin à la crise du chômage. »

Ce sont ces mêmes préoccupations qui devaient, peu de temps après, en janvier 1922, inspirer au Conseil Suprême, réuni à Cannes, la décision de convoquer une Conférence Economique Internationale à Gênes. Par cette décision, l'un des objectifs immédiats poursuivis par la Conférence de Genève se trouvait atteint. Aussi, le Conseil d'administration du Bureau, appelé à examiner la résolution Schurch dans sa session de janvier 1922, décida-t-il de répondre, par la voie de la Conférence de Gênes, au vœu formulé à Genève, en 1921, et il adopta, dans cet esprit, au cours de sa séance du 19 janvier 1922, la résolution suivante :

« Considérant que la Conférence Internationale du Travail, à la session de Genève 1921, a adopté, à l'unanimité, une résolution proposant la convocation d'une Conférence Internationale chargée d'examiner les remèdes de caractère international propres à mettre fin à la crise du chômage ;

« Considérant, d'autre part, que la convocation de la Conférence de Gênes, décidée par le Conseil Suprême, réalise pour une grande part le vœu exprimé par la Conférence de Genève ;

« Que le mandat général, confié à cette Conférence, est

de réaliser la reconstruction économique de l'Europe, tâche qui englobe les questions de travail et à laquelle la question du chômage, en particulier, est intimement liée;

« Le Conseil d'administration invite le Directeur du Bureau International du Travail à se mettre en rapport avec le Conseil Suprême et à l'informer :

« 1° Que le Bureau est tout prêt à faciliter, par tous les moyens à sa disposition, les travaux de la Conférence convoquée et à lui fournir l'expérience et la documentation dont il dispose, en ce qui concerne les questions ouvrières et industrielles ;

« 2° Qu'afin de donner à la réunion de Gênes le concours le plus effectif possible, le Conseil d'administration du B. I. T. décide que deux représentants de chacun de ses groupes, en même temps que le Directeur du Bureau, se tiendront à la disposition de la Conférence pour lui assurer leur entière collaboration. »

A la suite de ces diverses résolutions, six membres du Conseil d'administration du Bureau et le Directeur se rendirent à Gênes. Une sous-commission de la commission économique de la Conférence fut chargée d'examiner les questions de travail. Prenant comme base la convention et la recommandation adoptées en 1919 à Washington, elle en recommanda la ratification et l'application aux Etats.

Mais, tenant compte aussi que depuis 1919 la crise du chômage a atteint une intensité inouïe, que, pour la combattre des initiatives nouvelles ont été prises par certains Etats, la Conférence de Gênes a tenu à noter celles de ces initiatives qui ont été généralement considérées comme les plus efficaces ; elle a chargé le B. I. T. de les suivre,

d'étudier leur application et leurs résultats et de les communiquer aux gouvernements.

Enfin, la Conférence économique de Gênes a recommandé à tous les Etats de coopérer à l'enquête sur le chômage qui a été décidée par la Conférence Internationale du Travail de 1921.

Cette enquête se poursuit actuellement. D'ores et déjà il apparaît nettement que les remèdes curatifs qui font l'objet des projets de convention et des recommandations de Washington ne sont que des palliatifs. C'est vers la prévention des crises de chômage que l'activité de l'Organisation Internationale du Travail doit se tourner et un immense champ de recherches et de réformes positives lui est ici ouvert. Les multiples causes du chômage actuel qui tiennent à la vie économique, autant qu'au mouvement social, suffisent à démontrer la complexité du problème à résoudre.

De longues années sont vraisemblablement nécessaires encore pour parvenir à des solutions parfaites. Pour le moment, le Bureau International du Travail ne peut que suivre les initiatives prises par les gouvernements et les groupements économiques internationaux et rassembler ainsi la documentation qui lui est indispensable pour agir dans l'avenir avec le plus de chances de succès.

IV. — Protection des femmes

A. *Travail de nuit des femmes*

La protection internationale des femmes contre le travail de nuit fait l'objet de deux textes de convention :

1° La convention internationale de Berne de 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie ;

2° La convention adoptée à Washington en 1919 sur le même sujet.

Onze Etats avaient déjà adhéré à la convention de Berne avant 1914 ; nous en avons donné la liste d'autre part ; trois adhésions nouvelles sont intervenues depuis cette date, celles de l'Autriche, de la Pologne et de la ville libre de Dantzig.

L'application de la convention de Berne n'équivaut pas évidemment à l'application de la convention de Washington, dont le champ d'application est plus étendu ; rappelons, en effet, que l'interdiction du travail de nuit édictée par la convention de Washington, vise tous les établissements industriels publics ou privés, à l'exception de ceux où sont employés les membres d'une même famille, tandis que la convention de Berne s'applique aux seuls établissements qui occupent au moins dix personnes. Mais, cependant, la ratification des décisions de Berne facilite dans une grande mesure l'application de celles de Washington, et, à ce titre-là, n'est pas négligeable pour le développement de la législation internationale qui protège la femme ouvrière.

D'ailleurs, la convention de Washington a été elle-même favorablement accueillie dans nombre de pays. En dehors de ceux qui l'ont ratifiée officiellement et dont le nombre s'élève actuellement à neuf (1), la plupart des grands pays industriels ont sanctionné par leur législation le principe de l'interdiction du travail de nuit des femmes, qui n'a soulevé en général aucune contestation quant à la justice et à l'opportunité de cette protection.

(1) Les neufs Etats ayant ratifié la Convention de Washington sur le travail de nuit des femmes sont : l'Afrique du Sud, la Grande-Bretagne, la Grèce ,l'Inde, la Roumanie, la Tchéco-Slovaquie, la Bulgarie, les Pays-Bas et la Suisse.

La Conférence de Genève s'est préoccupée d'étendre le bénéfice de cette protection aux femmes employées dans l'agriculture. Elle n'a pas cru possible d'interdire le travail des femmes dans l'agriculture pendant une période déterminée de la nuit, et elle a jugé préférable d'adopter le principe d'un nombre minimum d'heures de repos qu'elle a fait figurer dans la recommandation que nous avons déjà étudiée.

Jusqu'à présent, aucune notification officielle de l'adoption formelle de cette recommandation n'a été reçue, mais plusieurs gouvernements ont déjà envisagé les mesures nécessaires pour lui faire porter effet (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Grande-Bretagne, Norvège, etc.).

B. *La protection des femmes avant et après l'accouchement*

La Conférence de Washington a envisagé une deuxième mesure de protection de la femme ouvrière, celle relative à la protection de la maternité, qu'elle a édictée par le projet de convention que nous connaissons, concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement. S'il n'y a que trois pays : la Bulgarie, la Grèce et la Roumanie, qui aient pour l'instant ratifié cette convention, un grand nombre des Etats membres de la Société des Nations ont pris des mesures de protection dans le même sens, indiquant ainsi nettement qu'ils partageaient entièrement l'opinion de la nécessité urgente de réformes en vue d'assurer à la femme ouvrière, dans les derniers mois de sa grossesse et la période qui suit immédiatement ses couches, les soins que nécessite son état. Ils ont, pour la plupart, rattaché la question de l'allocation aux femmes

en couches au problème général, actuellement pendant devant la majorité des Parlements, des assurances sociales, les uns envisageant la création d'une assurance spéciale, l'assurance maternité (France, projet de loi de mars 1920), les autres faisant rentrer l'accouchement dans le cadre de l'assurance maladie (Italie, projet de loi de février 1920).

Ce sont là des mesures d'heureuse augure pour le sort que réserve l'avenir à la convention de Washington. Il ne faut pas se dissimuler, cependant, que la ratification générale de tous les membres de l'O. I. T. est loin d'être chose faite. En effet, elle se heurte, pour le moment, à un obstacle sérieux, les allocations qu'elle prévoit entraînant une augmentation importante des dépenses pour les Etats qui l'adopteront, augmentation d'autant plus sensible, dans la détresse financière actuelle de la plupart des gouvernements.

C'est donc un gros sacrifice que les Etats sont amenés à consentir, mais un sacrifice indispensable, que commandent à la fois des sentiments d'humanité et des préoccupations pour la conservation de la race. Nous sommes persuadés qu'ils ne s'y déroberont pas et que le rétablissement de l'équilibre économique, rompu par la guerre, verra en même temps l'avènement, dans tous les pays, d'une des réformes les plus importantes au point de vue social : la protection de la maternité.

Une recommandation adoptée par la Conférence de Genève, en 1921, a préconisé l'extension de mesures de protection analogues à celles prévues par la convention de Washington, concernant les femmes en couches employées dans l'industrie et le commerce, aux femmes salariées employées dans l'agriculture.

V. — Protection des enfants

A. *Age d'admission*

Les trois premières sessions de la Conférence Internationale du Travail se sont préoccupées de la protection de l'enfance, comme les en chargeait l'article 427 du Traité de Paix, et, pour faire entrer ces principes dans les faits, ont voté trois projets de convention qui s'appliquent respectivement à l'industrie, à la marine et à l'agriculture.

Il importe de voir successivement où en est le résultat du travail législatif, inspiré par ces trois projets de convention.

Le projet de convention de Washington, interdisant l'emploi des enfants âgés de moins de 14 ans dans tous les établissements industriels, a recueilli six ratifications, émanant de la Bulgarie, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de la Roumanie, de la Suisse et de la Tchécoslovaquie. Certains pays, qui n'ont pas pris des mesures tendant à la ratification formelle, ont néanmoins adopté, ou sont sur le point d'adopter, des mesures tendant à donner un effet pratique au projet de convention.

En Belgique, la loi du 14 juin 1921, instituant la journée de huit heures, a fait porter effet à la convention ; en France, le gouvernement a envisagé la revision des clauses du Code du Travail, relatives à l'âge d'admission, en conformité de la convention. En Grande-Bretagne, la loi de 1920, sur l'emploi des femmes, des adolescents et des enfants, dans l'Inde la loi sur les fabriques entrée en vigueur le 1er juillet 1922, ont fait porter effet à la convention.

La Conférence de Gênes a étendu l'interdiction de l'emploi des enfants, âgés de moins de 14 ans, aux enfants

travaillant à bord des navires. Trois ratifications de cette convention ont été communiquées par la Roumanie, la Grande-Bretagne et la Suède. Dans d'autres pays, des mesures d'application ont été déjà envisagées. En France, le projet de Code du Travail maritime, actuellement en préparation, a tenu compte de la décision de Gênes ; en Allemagne, d'autre part, le gouvernement a demandé au Reichstag de donner son approbation à toutes les mesures législatives ou autres, qu'il serait nécessaire de prendre pour lui faire porter effet.

Le travail des enfants à bord des navires a également retenu l'attention de la Conférence de Genève, qui a adopté un projet de convention, interdisant l'emploi des jeunes gens de moins de 18 ans en qualité de soutiers ou chauffeurs, et un autre concernant l'examen médical obligatoire des enfants et des jeunes gens employés à bord des bateaux. Ces deux projets de convention ont été ratifiés par l'Esthonie seulement, et n'ont donné lieu, jusqu'ici, à aucune mesure d'application dans les autres pays.

Il en est de même du dernier projet de convention, concernant l'âge minimum d'admission, voté par la Conférence de Genève, et qui vise les enfants employés dans l'agriculture.

La date récente de ces dernières décisions explique, en partie, les résultats plutôt médiocres que nous enregistrons. Mais, d'une façon générale, si la réglementation internationale, concernant l'âge d'admission au travail des enfants, n'a pas rencontré un accueil aussi favorable qu'on l'espérait, cela tient aux difficultés qui se sont produites dans un grand nombre de pays, résultant de l'écart qui existe entre l'âge de 14 ans et la limite de l'obligation

scolaire ; il faut maintenir, en effet, l'enfant à l'école tant qu'il n'est pas admis au travail. Une bonne application des dispositions relatives à l'âge d'admission des enfants au travail, implique donc l'existence d'un système effectif de fréquentation scolaire obligatoire. C'est à la réorganisation et à l'extension d'un pareil système que doivent tendre, par un sérieux effort, tous les pays, s'ils veulent rendre possible l'interdiction de l'emploi d'enfants âgés de moins de 14 ans, sans que l'oisiveté, à laquelle ils seraient réduits, ait des conséquences morales et économiques fâcheuses.

B. *Travail de nuit des enfants*

Les enfants, une fois admis au travail, à un âge raisonnable, il importe qu'ils ne soient pas contraints à des travaux excessifs, ni, en particulier, au travail de nuit, qui risque de compromettre leur santé.

Cette préoccupation, envisagée dès 1913, par la Conférence de Berne (1), a donné lieu à l'adoption par la Conférence de Washington d'un projet de convention, interdisant l'emploi aux travaux de nuit des jeunes gens âgés de moins de 18 ans.

Six pays, membres de l'Organisation Internationale du Travail, ont actuellement ratifié la convention. Ce sont : la Bulgarie, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Inde, la Roumanie, la Suisse. L'adoption par les autres pays de mesures identiques, n'est plus qu'une question de temps, tous reconnaissant la légitimité et l'opportunité d'une réglementation de cette nature.

Une recommandation, votée à Genève, en 1921, a prévu

(1) Voir plus haut, p.

l'extension du bénéfice des dispositions contenues dans le projet de convention de Washington aux enfants employés dans des entreprises agricoles. Cette recommandation, mise à l'étude par un grand nombre de gouvernements, n'a, pour le moment, donné lieu à aucun résultat connu dans le domaine des faits.

VI. — Hygiène industrielle

Fidèle à la longue tradition de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs, l'Organisation Permanente du Travail, instituée par le Traité de Versailles, ne pouvait manquer d'aborder les problèmes de l'hygiène industrielle, qui est l'un des domaines où l'efficacité, en même temps que l'utilité d'une législation protectrice apparaît avec le plus d'évidence.

Jusqu'à ce jour, deux grandes questions ont retenu principalement l'attention des Conférences annuelles, celle du charbon et celle du saturnisme.

A. *Le charbon*

On se souvient que la Conférence de Washington adopta une recommandation concernant la prévention du charbon et ayant pour objet particulier la désinfection des laines suspectes de contenir des spores charbonneuses. En exécution de cette recommandation, diverses mesures nationales furent prises, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne (création d'une station de désinfection des laines à Liverpool), en Pologne (désinfection aux frontières), en Bulgarie, etc., jusqu'en octobre 1921, époque à laquelle se réunit la troisième session de la Conférence, dont la mission était d'adopter un projet de convention pour la désinfection des laines. Mais la question fut jugée insuffisamment étudiée, et une commission fut nommée en

vue de présenter un rapport à la Conférence de 1923. Elle poursuit actuellement ses travaux, et l'on ne peut connaître encore les conclusions qu'elle sera en mesure de présenter lorsqu'elle les aura achevés.

B. *Saturnisme*

La Conférence de Washington, pour faire immédiatement œuvre utile, avait voté une recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme, en laissant le soin à une Conférence ultérieure de réglementer, par un projet de convention général, visant toutes les catégories d'ouvriers, les travaux dans lesquels existe un danger quelconque d'intoxication saturnine.

Jusqu'à la Conférence de Genève 1921, des mesures législatives, faisant porter effet à la convention, ont été prises par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Inde, le Japon, la Pologne, l'Allemagne, interdisant l'accès aux femmes et aux enfants âgés de moins de 18 ans, de toutes les industries dans lesquelles les dangers de saturnisme existent.

La Conférence de Genève, estimant à juste titre qu'il était également nécessaire de protéger les adultes contre les dangers du saturnisme, a adopté le projet de convention, concernant l'emploi de la céruse dans la peinture, que nous connaissons déjà. Ce projet semble avoir rencontré un accueil favorable à peu près partout, bien que ses effets n'aient pas eu encore le temps de se faire sentir et de se manifester par l'adoption de mesures législatives correspondantes.

Aux problèmes d'hygiène industrielle que nous venons de voir, il convient de rattacher la recommandation de Washington, en faveur de l'adhésion des Etats membres

de l'O. I. T. à la convention de Berne de 1906, relative à l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes. Onze pays ont donné effet à cette recommandation, en adhérant à la convention de Berne, et dix-sept appliquent, par leur législation actuelle, les mêmes dispositions.

VII. — Statut des marins

La Conférence de Gênes, ayant à examiner la possibilité d'établir un statut international des marins, estima à juste titre qu'une codification internationale supposait, avant tout, une codification nationale qui puisse lui servir de base, et, dans ce but, adopta une recommandation invitant chacun des membres de l'Organisation Internationale du Travail à incorporer, pour son compte, dans un statut national, toutes les lois et règlements relatifs aux marins considérés comme tels. Les codes du travail maritime, en préparation dans la plupart des pays, sont l'accomplissement méthodique de cette recommandation.

VIII. — Mesures spéciales pour la protection des travailleurs agricoles

En dehors des mesures générales de protection ouvrière, la Conférence de Genève a envisagé certaines dispositions particulières propres à relever les conditions du travail et de vie des ouvriers des champs ; elles concernent, rappelons-le, l'enseignement technique agricole, le logement et le couchage des travailleurs agricoles, la garantie des droits d'association et de coalition, les assurances sociales dans l'agriculture.

Les résultats obtenus dans ces domaines ne sont, pour le moment, que médiocres. La date relativement récente des décisions en est certainement une des causes, mais non la principale. Les retards qui ont été apportés dans l'œuvre de ratification et d'application des décisions de la Conférence Internationale, relatives à l'agriculture, ont leur source dans les contestations qui se sont élevées au sujet de la compétence de l'Organisation permanente en matière agricole. Nous avons eu l'occasion, lors de notre étude de la Conférence de Genève, de mentionner les protestations soulevées par le gouvernement français et le gouvernement suisse, contre l'inscription à l'ordre du jour des questions agricoles, et la résolution par laquelle cette Conférence en vota le maintien. Mais cette résolution ne pouvait constituer juridiquement une affirmation de compétence, puisqu'il s'agissait de difficultés relatives à l'interprétation de la partie XIII du Traité, qui ne pouvaient être réglées qu'en mettant en jeu une procédure régulière d'interprétation du Traité.

C'est ce qu'avait bien compris le gouvernement français qui, après la clôture de la troisième session de la Conférence, demanda que la Cour Permanente de Justice Internationale donne un avis consultatif sur la question.

La Cour, saisie du litige, a rendu son avis dans la séance du 12 août 1922, décidant que la compétence de l'Organisation Internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

On comprend, dans ces conditions, le peu de succès que la réglementation agricole a rencontré auprès des gouvernements. Même les Etats qui avaient, à une grande majorité, parfois à l'unanimité, voté les conventions ou

les textes de recommandations à la Conférence de 1921, attendaient les décisions de la Cour pour en appliquer les dispositions.

L'avis de la Cour les libère maintenant des doutes qu'ils avaient pu éprouver et l'on peut espérer que l'œuvre de réforme et de protection du travail agricole pourra désormais s'élaborer et se poursuivre, suivant les directives données, avec prudence et sagesse, par la troisième session de la Conférence annuelle.

Nous sommes arrivé maintenant aux termes de notre étude des résultats obtenus jusqu'à ce jour, dans les différents domaines de la législation internationale du travail, par l'organisme créé par le Traité de Versailles. Une vue d'ensemble jetée sur ces résultats, nous montre qu'en dépit des crises et des bouleversements que traversent, à l'heure actuelle, les nations, il n'est pour ainsi dire pas de domaine où l'œuvre de réforme, décidée à Washington, n'ait été déjà instituée et poursuivie. Sans doute, parmi les questions énumérées à la partie XIII du Traité, soit dans son préambule, soit dans l'article 427, comme devant faire l'objet des travaux de l'Organisation Internationale du Travail, il en reste de très importantes qui n'ont pas été abordées par la Conférence, ou qui ne l'ont été que très partiellement. Il en est ainsi, notamment, pour les questions des salaires, de la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents du travail, des assurances sociales, de la liberté d'association syndicale et de l'enseignement professionnel et technique, et il nous paraît évident que tous ces problèmes devront, dans un avenir assez proche, solliciter l'attention de l'Organisation Internationale du Travail.

Mais l'expérience des trois années qui viennent de s'écouler semble devoir mettre en garde contre la tentation d'aborder trop vite ces nouveaux sujets. En dehors des raisons d'ordre matériel, nées des difficultés économiques de l'heure présente, qui ont paralysé son essor, l'œuvre d'uniformisation des lois protectrices du travail déjà accomplie par l'Organisation permanente a rencontré de nombreux obstacles dans son application par les nations qui en font partie, et a soulevé de vives critiques. Ces critiques, touchant à la constitution même de l'Organisation Internationale du Travail et à ses pouvoirs, ne peuvent qu'entraver la bonne marche de ses rouages, et les contestations qu'elles ont soulevées doivent être tranchées, si l'on veut étudier de nouveaux problèmes.

C'est pourquoi, à côté des résultats obtenus et avant d'indiquer, dans la conclusion générale de notre travail, les possibilités auxquelles peut prétendre l'O. I. T. dans l'avenir, il nous a paru bon d'énumérer rapidement les faits précis qui ont donné lieu aux critiques auxquelles nous faisons allusion.

§ II. — Les critiques dont elle a été l'objet

La première attaque, dans l'ordre chronologique, à laquelle a été en butte le Bureau International du Travail, s'est déclanchée lors de la décision du Conseil d'administration de faire figurer à l'ordre du jour de la Conférence de Genève la réglementation du travail agricole. Point n'est besoin d'insister sur cette question, nous avons eu l'occasion d'indiquer comment le Bureau a été, de ce fait, accusé de vouloir étendre sa compétence, et les discussions auxquelles cette contestation a donné lieu.

Des appréhensions identiques, formulées par divers

groupements, redoutant que le Bureau ne sorte de son domaine, se sont manifestées lorsque, en 1920, le Conseil d'administration décida « de faire une enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie » (1). On a craint que le Bureau ne porte ainsi ses interventions dans le domaine économique et, réunissant toutes informations sur les industries, sur leurs chances d'avenir, sur leur moyen de concurrence, sur les moyens de reconstruction, favorise inconsciemment les intérêts particuliers des concurrents d'un pays à l'autre.

Mais la plus grave critique, à nos yeux, qui ait été adressée, jusqu'à ce jour, à l'Organisation Internationale du Travail, celle qui risque, par ses conséquences, d'avoir la répercussion la plus importante sur l'avenir de l'organisme, est celle émanée de certains groupes patronaux qui, depuis près de dix-huit mois, reprochent au B. I. T. de faire certaine propagande de doctrine absolument incompatible avec le rôle impartial que ses fonctions mêmes lui enjoignent d'observer. Nous nous expliquons : les décisions de l'Organisation Internationale n'engageant pas les différentes nations, et le Bureau n'ayant pas les pouvoirs de les obliger, celui-ci a été fatalement amené à essayer de faire indirectement pression sur elle, et c'est à l'opinion publique des différents pays qu'il fait appel ; cet appel à l'opinion publique, d'après le Traité, ne devrait avoir lieu que de deux façons :

1° Publication des décisions de la Conférence Internationale ;

2° Obligation pour les gouvernements de soumettre,

(1) Conseil d'administration, session de Genève, 9 juin 1920.

dans un certain délai, à l'autorité compétente, les projets de convention et les recommandations.

Or, disent les adversaires du Bureau International, celui-ci, pour agir sur l'opinion publique, en est arrivé à s'appuyer directement sur certaines organisations de ces pays. Il se mêle ainsi des affaires intérieures des nations et concourt à exciter l'opinion publique contre les autorités responsables, et régulièrement élues, de la nation.

Nous ne pouvons mieux faire, pour illustrer cette thèse, que de reproduire ci-dessous, en partie, un article paru dans le « Temps » du 16 juin dernier et qui s'exprimait ainsi :

« Cette autonomie (des nations), qui leur a été maintenue et qu'on ne saurait leur dénier, sous peine de heurter de front la souveraineté nationale et les pouvoirs parlementaires qui la garantissent, est une gêne évidente pour les influences socialistes prépondérantes au B. I. T. Aussi s'ingénient-elles à dérober leur marche aux gouvernements, à se passer d'eux, à se servir des groupements professionnels pour agir sur l'opinion publique et sur les Parlements, et ainsi, peu à peu, un nouvel Etat se glisse dans les Etats réguliers au mépris des dispositions les plus expresses du Traité de Paix... Non seulement il (le B. I. T.) cherche, par des enquêtes directes, à s'affirmer comme une autorité indépendante, recueillant des informations qui, plus ou moins déformées, risquent d'aller à l'encontre des intérêts nationaux, dont les gouvernements ont la garde, mais il a entamé toute une propagande désorganisatrice des constitutions nationales elles-mêmes. Elle se traduit par des actes aussi nombreux que significatifs. »

Suivent des exemples de ces actes, notamment un discours d'Albert Thomas à Rome, au Congrès de l'Internationale d'Amsterdam, d'avril 1922, proclamant la nécessité de l'appui des organisations ouvrières pour aboutir à l'application des conventions internationales, et des feuilles volantes imprimées par les soins du B. I. T., en plusieurs langues, dans lesquelles on trouve des phrases de cette nature :

« Le B. I. T. trouve ses origines dans le monde ouvrier. Il ne peut vivre que par le monde ouvrier... C'est l'action méthodique et organisatrice des grandes fédérations qui peut, dans les Etats démocratiques, obtenir des Parlements le vote des conventions. C'est la même action qui peut exiger des gouvernements leur application rigoureuse » (1).

Nous n'avons pas ici à répondre à cette critique, pas plus d'ailleurs qu'aux précédentes, pour rester dans le rôle impartial que nous nous sommes assigné ; néanmoins, leur examen nous suggère une réflexion qui semble s'imposer, c'est qu'il existe entre elles, malgré les apparences contraires, un lien étroit, en ce sens qu'elles visent toutes au même but. Derrière les faits reprochés au B. I. T., il nous apparaît que c'est toute la question des fonctions qu'il a à remplir qui est remise en question. Le Traité de Paix, on le sait, lui a donné une double mission : la première est de poursuivre l'œuvre de protection internationale des travailleurs par le moyen d'accords conclus entre tous les Etats ; la seconde est

(1) Bureau international du travail :
Feuille volante n° 1 : Qu'est-ce que le Bureau international du travail ? Pourquoi a-t-il été créé ?
Feuille volante n° 4 : La IIIe Conférence du travail de Genève.

de créer un grand centre d'informations, un grand organe de travail scientifique en matière sociale. Et précisément ces critiques semblent toutes tendre à contester au B. I. T. le droit d'accomplir la première de ces missions, tandis qu'elles ne lui dénient d'aucune façon la deuxième.

En d'autres termes, après trois ans d'existence, la question se pose de savoir si le B. I. T. doit être à la fois l'organe chargé de créer une réglementation internationale et le centre d'information scientifique en matière sociale, ou bien si son rôle doit se borner à être uniquement ce centre d'information.

C'est la conclusion générale de notre étude sur l'évolution de l'idée d'internationalisation en matière de législation ouvrière qui va essayer de répondre à cette question.

CONCLUSION

En parcourant les divers stades d'évolution des lois ouvrières, dans le sens de l'internationalisation, nous sommes arrivé, au terme de notre étude, à l'état actuel de la réglementation internationale du travail. Nous nous sommes efforcé de faire ressortir les phases successives, mais toujours progressives, par lesquelles elle est passée depuis le début du XIX^e^ siècle. D'abord cantonnée dans le domaine des idées pures, la protection internationale, en raison même de la nécessité à laquelle elle répondait, est passée dans le domaine des faits. Bien timidement, d'ailleurs, au début, elle s'est manifestée par l'échange de notes diplomatiques entre nations, qui ont abouti, après plusieurs tentatives infructueuses, à la réunion de conférences internationales. Tout en se bornant à examiner la question d'une façon purement théorique, et en n'émettant que de simples vœux, ces Congrès servaient cependant grandement la cause de la protection internationale ouvrière, en lui recrutant chaque jour de nouveaux adeptes, et le XX^e^ siècle voit le triomphe de l'idée dans ses réalisations effectives : l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs est créée et, avec elle, naissent et se développent les premières

ententes internationales en vue de l'amélioration de la condition des ouvriers, ententes peu nombreuses, certes, et dont la sphère d'action est restreinte, mais dont on peut espérer voir le domaine s'étendre rapidement.

Puis, c'est la guerre, et avec elle l'arrêt forcé dans la marche en avant de la protection internationale ouvrière ; momentanément, d'ailleurs, car les peuples s'aperçoivent bien vite que la source même de la lutte est d'origine économique et le résultat plus ou moins éloigné de l'éternel conflit entre le capital et le travail. Ils veulent se prémunir, pour l'avenir, contre ce danger, et le meilleur moyen pour y parvenir leur semble encore le règlement, par voie internationale, des rapports entre le capital et le travail, entre patrons et ouvriers. Et, de ce fait, la réglementation internationale du travail revient au premier rang des préoccupations des Etats ; nous savons comment ces préoccupations se sont manifestées et comment elles ont abouti à l'insertion dans le Traité de Versailles de clauses relatives au travail, créant une Organisation permanente, chargée de l'élaboration des lois ouvrières internationales, et nous sommes arrivé ainsi au stade actuel de l'évolution.

Est-ce à dire que celle-ci est terminée ? Que, désormais, dans les cadres tracés, s'élaborera méthodiquement et sans à-coup une législation ouvrière uniforme, dont le champ d'application s'étendra à tous les pays civilisés ? En d'autres termes, l'organisme créé par le Traité de Versailles remplit-il toutes les conditions pour accomplir la tâche qu'on attend de lui ?

C'est là toute la question des avantages que l'Organisation Internationale du Travail actuelle présente sur le système précédent et des lacunes qu'il lui reste à combler

pour devenir le véritable pouvoir législatif international, correspondant entièrement aux nécessités de la vie économique moderne.

Le grand mérite du Traité de Versailles est, sans contredit, d'avoir créé, dans le domaine du travail, une vie internationale véritable et qui lui est propre, établissant entre Etats des relations directes relativement aux questions sociales ; plus besoin désormais, pour faire des règlements internationaux, visant la condition des ouvriers, d'avoir recours à des intermédiaires, ministères des affaires étrangères et chancelleries, qui ne font, par la complication des rouages qu'ils mettent en mouvement, que retarder et parfois même compromettre, d'une façon définitive, la conclusion d'accords dont l'urgente nécessité s'impose ; l'Organisation du Travail est là, qui, d'une façon constante, maintient entre les Etats des rapports permanents ; et cette permanence est le plus sûr garant de la continuité dans l'effort vers l'uniformisation des lois protectrices ouvrières ; quelles que soient, en effet, les tendances des gouvernements qui se succèdent dans le temps, des hommes qui sont au pouvoir, ces facteurs ne peuvent avoir d'influence, du moins totalement néfaste, sur la bonne marche d'un organisme qui est en dehors d'eux, qui, méthodiquement, poursuit sa tâche et, grâce aux conférences périodiques qu'il comporte et qui adoptent chaque année de nouvelles conventions de travail, ne laisse pas au hasard le soin de la mener à bien.

Les résultats que nous avons enregistrés sont la preuve évidente de l'immense avantage de l'Organisation Internationale du Travail sur le système instauré jadis par l'Association Internationale pour la Protection légale des

Travailleurs. En trois ans, seize projets de convention et dix-sept recommandations sont venus réglementer internationalement la condition des ouvriers, tandis que l'A. I. P. L. T. avait mis quatorze ans pour aboutir en tout à deux accords internationaux. La comparaison de ces deux chiffres se passe de commentaire, et le progrès accompli ne saurait être nié.

Cependant ces mêmes chiffres de projets de convention et de recommandations édictées par l'Organisation du Travail ne doivent pas nous éblouir et nous empêcher de faire une constatation à laquelle nous nous sommes déjà livré, c'est que l'application effective de la réglementation qu'elles contiennent semble être à l'heure actuelle retardée dans la plupart des Etats et que des mesures destinées, par définition même, à être reconnues par toutes les nations n'ont reçu jusqu'ici la consécration officielle que d'un nombre relativement restreint de législations nationales ; en d'autres termes, et par suite de là non-ratification des conventions, la réglementation internationale des conditions de travail qui existe sur le papier pour la solution des problèmes sociaux les plus importants, n'est appliquée que dans peu de cas.

Il y a là une situation tout à fait anormale qui a son origine dans un vice de constitution de l'Organisation du Travail créé par le Traité de Versailles. Rappelons, en effet, les obligations des Etats membres de l'O. I. T. relativement aux projets de convention et aux recommandations : « Chacun des membres s'engage, dit l'article 405, à soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si par suite de circonstances exceptionnelles il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il

sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence) la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. » Ceci est très bien, certes, mais à toute obligation il faut une sanction. Or quelle est celle que prévoit le Traité ? Les articles 416 et 418 répondent à la question : « Dans le cas où l'un des membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 405, tout autre membre aura le droit d'en référer à la Cour Permanente de Justice Internationale... laquelle devra, le cas échéant, indiquer *les sanctions d'ordre économique* qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un gouvernement en faute et dont l'application par les autres gouvernements lui paraîtrait justifiée. »

Ce sont donc des sanctions d'ordre économique qui garantissent l'obligation des Etats relativement aux ratifications des conventions, sanctions éminemment vagues puisque le Traité ne prend même pas la peine d'en donner des exemples ou une énumération quelconque. De plus, l'application de ces sanctions est facultative et laissée à l'appréciation des autres Etats. On voit tout de suite l'insuffisance d'un pareil système qui, en fait, ne garantit en rien l'obligation qu'ont contractée les membres de l'O. I. T. en signant le Pacte de Versailles. D'ailleurs, et en allant au fond des choses, qu'importe la ratification officielle d'un projet de convention si son application n'en est pas assurée, si des mesures d'ordre national ne viennent pas en consacrer les principes ? Or c'est ce qui se produira fatalement puisque, aux termes mêmes de

l'article 405, alinéa 8 : « Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation, ou bien si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, *le membre ne sera soumis à aucune autre obligation.* »

Cette insuffisance et même en fait, pouvons-nous dire, cette absence totale de sanctions, ont eu pour résultat, sans qu'on puisse dénier évidemment l'influence des troubles politiques et inquiétudes économiques du temps présent qui y ont aussi contribué, de ralentir les ratifications dans une proportion telle qu'on en compte seulement cinquante et une, alors que cinquante-cinq Etats appartiennent à l'O. I. T. et que seize projets de convention ont été déjà votés.

C'est là le défaut de l'organisme, et un premier remède semble immédiatement s'imposer, celui qui consisterait à renforcer le régime des sanctions, en les rendant d'abord d'application immédiate et obligatoire dès qu'une contravention se produit et sans qu'un tribunal international ait à les prononcer, en en édictant ensuite de plus sévères et surtout de plus précises que celles que prévoit le Traité. Un autre moyen pour assurer l'exécution des décisions de la Conférence annuelle serait de lui donner les pouvoirs nécessaires pour faire de véritables lois internationales ayant force exécutoire par elles-mêmes et dès leur promulgation dans tous les pays membres de l'O. I. T.

Mais de pareils remèdes auraient à notre avis plus de dangers que le mal qu'ils veulent conjurer. Ils tendraient en effet à mettre l'Organisation Internationale du Travail au-dessus de tous les Etats qui la composent, à en faire

un super-Etat qui méconnaîtrait ainsi cette autonomie des nations que le Traité de Paix a voulu à tout prix sauvegarder. Le contrôle de l'application des sanctions, d'une part, le droit de légiférer, d'autre part, aux lieu et place des corps nationaux régulièrement constitués, entraînant une immixtion constante de l'O. I. T. dans les affaires intérieures des Etats, seraient autant d'atteintes à la souveraineté nationale des Etats qui doit toujours être respectée par ce fait même qu'à côté de l'intérêt international il y a des intérêts nationaux qui doivent être également respectés et sauvegardés.

Que faire, en conséquence, pour rendre l'œuvre du Traité de Versailles productive et féconde en résultats ? Les conventions, nous le voyons, se heurtent à des difficultés de ratification qui risquent d'en compromettre à jamais l'application et de paralyser ainsi l'essor de la législation internationale du travail. D'autre part, nous n'apercevons pas de moyen efficace pour assurer la bonne marche des ratifications. Faut-il, en conséquence, condamner l'Organisation Internationale du Travail en tant qu'organe légiférant et ne conserver d'elle que le Bureau International cantonné dans son rôle spécial de grand office de renseignements centralisant tous documents relatifs au monde économique et ouvrier ? C'est à cela que tendent toutes les attaques qui ont été, comme nous l'avons vu, adressées à l'O. I. T. D'après cette conception, le B. I. T. deviendrait désormais l'organe de relations indispensable entre les diverses législations qui, par réciproque interpénétration, s'uniformiseraient petit à petit suivant les besoins, sans que des textes de convention rigides viennent hâter ce mouvement et le provoquer quand les circonstances ne le commandent pas.

Cette opinion a eu des échos récents au sein même de l'O. I. T. lors de la Conférence de 1922 ; la date rapprochée à laquelle elle a clôturé ses travaux ne nous a pas permis de l'étudier dans ses détails, mais on peut néanmoins en dégager une impression générale : c'est que l'Organisation permanente vient de terminer la première phase de son histoire, dans le cadre que lui a tracé le Traité elle a accompli, de 1919 à 1922, les réformes qui lui étaient dictées. Elle a fait à Genève, en novembre dernier, le bilan de son œuvre, et c'est précisément devant l'exposé des difficultés nombreuses rencontrées sur sa route, que plusieurs voix autorisées se sont fait entendre en faveur de la diminution de ses attributions qu'on voudrait voir réduites au rôle strict de celles d'un office de renseignements.

Pour notre part, il nous semble qu'on ferait fausse route en adoptant une telle manière de voir. Ce serait, en effet, méconnaître l'esprit même de la partie XIII du Traité de Versailles qui est de généraliser internationalement et par les faits la Charte du Travail. La méthode de réalisation n'a pas été peut-être pleinement adaptée au vaste programme qui avait été tracé. Le devoir des membres de l'O. I. T. est de garder la Charte dans son esprit et de tâcher d'améliorer les méthodes d'action. Mais par quel moyen ?

On a proposé d'assouplir le mécanisme des conventions, principalement en autorisant les amendements grâce auxquels les textes acquerraient en naissant la souplesse d'une loi dont les règlements d'administration publique sont chargés de préciser les modes d'application. Ce correctif faciliterait singulièrement, dit-on,

l'accommodation des conventions avec les réalités de la loi ou des usages d'un pays donné.

Mais on ne peut se dissimuler que cette solution présente de très graves inconvénients. Que certaines réserves soient formulées, au moment de la ratification, en ce qui concerne certains articles de forme d'une convention (1), nul n'y contredit. Mais qu'on permette aux Etats de modifier, sous prétexte d'adaptation, le fond même des conventions, par une procédure de ratification avec réserve ou amendements, est contraire, certainement, à l'esprit même de l'institution. M. Macnamara, Ministre du Travail, disait, le 1er juillet 1921, à la Chambre des Communes : « Tout bien examiné, j'en arrive de plus en plus à la conclusion que ce serait compromettre l'avenir de ce mouvement, si le gouvernement recommandait le système de ratification avec réserves... » La lettre adressée par le directeur du B. I. T. au Secrétaire d'Etat pour l'Inde, le 24 septembre 1921, développe avec une force décisive tous les arguments de droit et de fait en faveur de cette thèse (2).

Mieux vaut, évidemment, réclamer une étude plus approfondie des textes, avant leur vote par la Conférence, ne laisser insérer dans la convention que ce qui est, actuellement, acceptable par tous ou par l'immense majo-

(1) En ce sens, par exemple, la Bulgarie a ratifié la convention des heures de travail, sous la réserve qu'elle ne prendrait pratiquement effet qu'à partir du 1er juillet 1924. De même, le Parlement hollandais, en ratifiant certaines conventions, a donné au gouvernement pleins pouvoirs pour ne communiquer la ratification qu'à l'époque où les conventions auraient été ratifiées également par certains autres Etats.

(2) Cf. les lettres du Secrétaire d'Etat pour l'Inde et la réponse du B. I. T., *in* rapport du directeur, 1922, §§ 249 et suivants.

rité des Etats. Si on ne se trouve pas dans ces conditions, il n'y a pas matière à législation internationale ; si on s'y trouve, des réserves ou amendements ne peuvent être admis sans risquer de compromettre toute l'œuvre.

Au reste, en fait, les difficultés, en ce qui concerne les ratifications, qui seules donnent une valeur aux conventions de la Conférence internationale, sont venues beaucoup moins, jusqu'ici, des parlements que des gouvernements, et plus particulièrement des chancelleries des ministères des affaires étrangères.

Dans tous les pays du monde, sauf peut-être au Japon, les chancelleries des affaires étrangères sont des « maisons fermées » où triomphe le byzantinisme le plus désuet et parfois le plus comique (1). Derrière ces querelles de « fòòòrme » ne se dissimule souvent que de la mauvaise volonté. Mais ne peut-on soutenir, que dans l'esprit même des rédacteurs du Traité de Versailles, « ces fonctionnaires » n'étaient que des intermédiaires entre l'Organisation Internationale du Travail et les parlements ou autorités législatives nationaux. Le Traité de Paix a cru nécessaire de prendre des précautions contre ces mauvaises volontés des intermédiaires, qu'on pouvait aisément pressentir chez les représentants de la diplomatie classique et du droit international traditionnel. Il a prévu des sanctions (art. 416 et 418) seulement contre les gouvernements qui refusent de remplir leur rôle d'intermé-

(1) L'exemple le plus curieux de ce byzantinisme nous est fourni par la Chancellerie française, qui a décidé qu'elle ne pouvait transmettre au Parlement français, pour ratification, les conventions de Washington, parce qu'elles n'étaient pas signées et qui, en conséquence, a cru nécessaire de faire établir, en la forme diplomatique classique, une convention avec la Belgique, qui a été soumise au Parlement pour ratification (rapport du directeur, 1922, § 82).

diaires, en laissant les autorités législatives nationales entièrement libres d'approuver ou de repousser les projets de convention.

Mais, s'il en est ainsi, ne conçoit-on pas qu'il existe un moyen de vaincre ces résistances de fonctionnaires beaucoup plus sûr que celui qui consiste à prévoir la possibilité de sanctions d'ordre politique, — car des sanctions d'ordre économique à appliquer par des gouvernements sont d'ordre politique — en fait, tout à fait vaines, parce qu'aucun Etat ne voudra en prendre la responsabilité dans un cas grave.

Ce moyen, pratique, efficace, c'est d'autoriser l'Organisation Internationale du Travail, après avoir fait constater la carence du gouvernement par la Cour de Justice de La Haye, par exemple, à saisir directement le Parlement ou l'autorité législative du pays intéressé.

Sans doute, saisi, ce Parlement restera entièrement libre de sa décision. La souveraineté de l'Etat restera intacte, mais on n'assistera plus à ce paradoxal spectacle d'intermédiaires se refusant à leur fonction et substituant ainsi leur volonté à celle des parlements seuls souverains. Ainsi, loin d'affaiblir le principe de la souveraineté des Etats, une telle mesure le consoliderait en restituant l'exercice de cette souveraineté au seul et véritable titulaire.

Il semble qu'un tel amendement au Pacte serait suffisant à l'heure actuelle, pour permettre à l'O. I. T. de triompher des principales résistances qu'elle a rencontrées jusqu'ici dans l'accomplissement de sa mission.

Sans doute, même après que le Parlement aura été saisi directement, les mêmes mauvaises volontés pourront intervenir pour retarder le débat public, en laissant

sommeiller les projets de convention dans les cartons des commissions parlementaires, et déjà il est nécessaire d'envisager cette hypothèse qui est en train de se réaliser dans certains pays.

Notons que l'opinion publique a beaucoup plus de prise sur un parlement que sur une « bureaucratie » irresponsable, retranchée en sa malveillance, derrière ses procédures chicanières. L'O. I. T. n'est point, dans ce cas, aussi désarmée : son action externe de propagande auprès des organisations professionnelles et de l'opinion publique peut s'exercer avec plus d'efficacité. En ce sens, il suffira au B. I. T. de développer ses moyens d'action actuels, avec prudence, diplomatie, mais aussi avec fermeté.

Faut-il aller plus loin et envisager, actuellement, l'hypothèse où un Etat refuserait, par un vote de son parlement, de ratifier une convention d'un intérêt social capital, en invoquant seulement des raisons politiques ou de concurrence commerciale internationale, par exemple ?

Ici, sans doute, nous touchons au très délicat et redoutable principe de la souveraineté des Etats. Mais, de même qu'on a admis, dans le droit interne de tous les pays civilisés modernes, que le principe de la liberté individuelle de l'industrie et du travail devait s'accommoder de certaines restrictions, — toute la législation sociale moderne repose sur ce postulat — ne pourrait-on admettre que la souveraineté des Etats pourra subir des restrictions de même nature dans le même intérêt social ?

Sans doute, une différence fondamentale apparaît immédiatement. Au-dessus des individus existe une

« autorité de droit », celle des Etats ; au-dessus des Etats, il n'existe pas « d'autorité de droit ».

Faut-il donc attendre qu'on en crée une pour admettre la possibilité d'une restriction au principe de la « souveraineté des Etats » ?

Peut-être cette création se réalisera-t-elle... dans un avenir qu'il n'est point raisonnable de prévoir proche. Mais, dès aujourd'hui, une organisation comme l'O. I. T., jouissant, en l'absence de cette autorité de droit, d'une haute et incontestable autorité morale, n'est pas totalement désarmée, au regard des Etats. Elle peut, en effet, utiliser, contre eux, des procédés qui ne seraient pas sans efficacité ; il lui suffit de choisir parmi les armes de lutte économique que la pratique a consacrées. Les organisations ouvrières connaissent le *boycottage*, *le label*. Pourquoi une organisation sociale internationale, comme l'O. I. T., ne les utiliserait-elle pas ?

Croit-on qu'en décidant de n'accorder son label qu'aux produits de commerce international, fabriqués dans les conditions prescrites par la législation internationale, elle n'obtiendrait pas des résultats pratiques sérieux, surtout si l'usage du *label* se combinait avec le *boycottage* déclaré dans la clientèle des 26 millions de consommateurs adhérant à l'Internationale syndicale d'Amsterdam.

Mais ce sont là des vues sur un avenir hypothétique. Actuellement, il est prudent, et sage, et politique, de prévoir que l'O. I. T. se développera normalement, avec la bienveillante collaboration des Etats. Ce n'est que dans le cas où certaines oppositions, qui ont pu jusqu'ici gêner l'œuvre sans entraver sérieusement son développement, prendraient un caractère plus menaçant qu'on

pourrait songer à une résistance organisée et qui, dès maintenant, s'avère comme pouvant être très effective.

L'Organisation Internationale est utile, est nécessaire ; elle est née viable, — nous croyons l'avoir montré — elle doit vivre, elle vivra.

BIBLIOGRAPHIE

A. Amieux. — Quatrième Assemblée générale de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. (*Questions pratiques de Droit ouvrier et d'Economie sociale*, janvier-février 1907.)

M. Alfassa. — L'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 novembre 1904, p. 330.)

E. Bauer. — L'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs et l'Office International du Travail. Bruxelles, 1910.

A. Béchaux. — La réglementation du travail. Paris, Lecoffre, 1904.

Boilley. — Législation Internationale du travail. Paris, Alcan, 1892.

L. Bourgeois. — Le Traité de Paix de Versailles. Paris, Alcan, 1919.

E. Bouvier. — Une enquête sur la production. (*Questions pratiques*, 18e année, n° 2, p. 64 et suiv.)

Bulletin de l'Office International du Travail. Paris le Soudier; Iéna, Fischer, année 1901 et suiv.

Bulletin Officiel. Genève, Bureau International du Travail, année 1920 et suiv.

L. Chatelain. — La protection internationale ouvrière, Lyon, th. 1908.

F. Cheysson. — La réglementation internationale du travail. L'internationalisme dans la question sociale (*Réforme sociale*, 1890, nos 98-99).

Claveirole. — L'internationalisme et l'organisation internationale administrative, Lyon, th., 1910.

Combe. — La législation internationale du travail, Paris, th., 1897.

Congrès International de législation du travail, tenu à Bruxelles, du 27 au 30 septembre 1897. Bruxelles, Weissembrüch, 1898.

Congrès International pour la protection légale des travailleurs, tenu à Paris, du 25 au 28 juillet 1900. Rapport et compte rendu analytique des séances, Paris, Rousseau, 1901.

TH. CURTI. — Un office international pour la protection du travail (*Revue Politique et Parlementaire*, mai 1896).

Documents de la Conférence Internationale (Genève, B. I. T., année 1919 et suiv.).

Première session : Washington 1919.
Compte rendu sténographique des séances.
Projets de convention et recommandations.

Deuxième session : Gênes, 1920.
Compte rendu sténographique des séances.
Questionnaire et rapports.
Projets de convention et recommandations.

Troisième session : Genève, 1921.
Questionnaires et rapports sur les questions inscrites à l'ordre du jour.
Rapport du Directeur.
Compte rendu sténographique des séances.
Projets de convention et recommandations.

Quatrième session : Genève 1922.
Rapport du Directeur (et annexes).

Documents relatifs à la réglementation du travail dans l'agriculture en France. Genève, B. I. T., 1921.

DUGARÇON. — La Convention franco-italienne du travail du 15 avril 1904. Bordeaux, th., 1906.

J. GODART. — Le Congrès International de Bâle de 1901 (*Questions pratiques*, 1901, p. 316 et suiv.).

La paix du travail (*Le Parlement et l'Opinion*, 1er janvier 1920).

Les clauses du travail dans le Traité de Versailles. Paris, Dunod, 1920.

P. GEMAEHLING. — Réglementations syndicales et sous-concurrences ouvrières, Paris, th., 1910.

Informations sociales (et supplément : « Questions Russes »). Genève, B. I. T., années 1921 et suiv.

R. JAY. — La protection légale des travailleurs, Paris, Larose, 1904.

N. Krawtchenko. — Un précurseur du Droit International ouvrier : Daniel Legrand (*Revue Générale de Droit International Public*, 1910, n° 3).

G. Lévy. — Le Congrès de Cologne, 1902 (*Questions Pratiques*, 1902, p. 363 et suiv.).

A. de Maday. — Législation sociale comparée, Paris, 1917, p. 50 et suiv.

La Charte Internationale du Travail. Paris, Rieder et Cie, 1921.

La compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole (*Questions pratiques*, 17e année, n° 6, p. 837 et suiv. ; 18e année, n° 1, p. 18 et suiv.).

E. Mahaim. — La question de la protection internationale des travailleurs (*Revue d'Economie politique*, 1888, pp. 594 et suiv.).

L'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs. Son histoire, son but, son œuvre. (*Revue Economique Internationale*, octobre 1904).

La Conférence de Berne, concernant la protection ouvrière (*Revue Economique Internationale*, juin 1905).

La protection ouvrière internationale : la Convention de Berne et l'Assemblée de Genève, 1906 (*Revue Economique Internationale*, novembre 1906).

L'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs à Lucerne (*Revue Economique Internationale*, novembre, 1908).

La session de Lugano de l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs (*Revue Economique Internationale*, janvier 1911).

La Semaine sociale de Zurich (*Revue Economique Internationale*, novembre 1912).

Le Droit International ouvrier. Paris, Larose et Tenin, 1913.

B. Malon. — Précis de socialisme, Paris, Alcan, 1892.

Martin Saint-Léon. — La protection légale des travailleurs. Paris, Alcan, 1906.

A. Metin. — Les traités de prévoyance et de travail. Paris, Colin, 1908.

A. Millerand. — Les traités de travail. La réunion de Bâle de 1903 (*Revue politique parlementaire*, 10 octobre 1903, p. 33).

L'Organisation Internationale du Travail : un parallèle. Genève, B. I. T., 1920.

L'Organisation Internationale du Travail et la première année de son activité. Genève, B. I. T., 1921.

P. Pic. — *Traité de législation industrielle,* 5e édition. Paris, Rousseau, 1921.

Le Congrès de Bruxelles, 1897 (en collaboration avec M. Brouilhet) (*Revue d'Economie politique,* 1897, p. 1053).

Congrès International pour la protection légale des travailleurs, Paris, 1900 (*Questions pratiques,* 1900, p. 250 et suiv.).

Le Congrès de Paris, 1900 (*Revue d'Economie politique,* 1901, p. 689).

Rapport au Congrès de Cologne sur l'interdiction du travail de nuit des femmes (*Questions pratiques,* 1902, p. 299 et suiv.).

Une étape décisive : le traité de travail franco-italien (*Questions pratiques,* 1904, p. 120 et suiv.).

Le Congrès de Bâle, 1904 (*Questions pratiques,* 1904, p. 413 et suiv. ; 1905, p. 4 et suiv.).

La Conférence de Berne, 1905 (*Questions pratiques,* 1905, p. 94 et suiv. ; p. 159 et suiv.).

L'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs (*Revue de Droit International Privé,* 1905, p. 259).

La Conférence Officielle de Berne de 1906 (*Revue Générale de Droit International Public,* 1907, t. XIV, p. 495 et suiv.).

La protection internationale des travailleurs (*Questions pratiques,* 1912, p. 318 et suiv. ; p. 349 et suiv.).

Le Congrès de Zurich de 1912 (*Questions pratiques,* 1913, p. 38 et suiv. ; 65 et suiv. ; 169 et suiv.).

La Conférence de Berne de 1913 (*Questions pratiques,* 1913, p. 293 et suiv.).

Les questions ouvrières devant la Conférence de la Paix (*Revue politique et littéraire,* n° du 15 mars 1919).

La Conférence ouvrière de Washington et l'O. I. T. (*Revue politique et littéraire,* année 1920, n° 15, p. 475 et suiv.).

La troisième Conférence Internationale du Travail (*Questions pratiques,* 18e année, n° 1).

La réglementation internationale du travail agricole devant la Cour permanente de Justice Internationale (*Questions pratiques,* 18e année, n° 5, p. 169 et suiv.).

R. Pinot. — Le B. I. T. et la réglementation internationale du travail agricole (*Le Parlement et l'Opinion*, 29 juillet 1921, p. 1666 et suiv.).

G. Prato. — Le protectionnisme ouvrier. Paris, Rivière, 1912.

Procès-verbaux, rapports et documents de la Commission de législation internationale du travail. Rome, Tipographia delle cartiere centrali, 1921.

Rapport présenté à la Conférence de la Paix par la Commission de législation internationale du travail, Genève, B. I. T., 1920.

La réglementation internationale du travail. Journal *Le Temps*, nos du 20, 22 juillet, 18 et 20 octobre 1921, 4 et 16 juin, 4, 5, 7, 20 29 juillet, 8, 14, 20 août 1922.

P. Renaudel. — L'internationale à Berne. Paris, Grasset, 1919.

Revue Internationale du Travail. Genève, B. I. T., années 1921 et suiv.

Rolin-Jacquemyns. — La Conférence de Berne sur la législation du travail et le socialisme dans le Droit International (*Revue de Droit International et de législation comparée*, 1890, t. XXII, p. 21 et suiv.).

Saint-Albin. — Etat actuel de la réglementation internationale du travail. Paris. th., 1907.

Série législative. Genève, B. I. T., années 1919 et suiv.

G. Tabacovici. — De la législation internationale du travail. Paris, th., 1896.

Traité de Paix de Versailles. Paris, Berger-Levrault, 1919.

M. Turmann. — Origine et étapes de la législation internationale du travail jusqu'à la Conférence de la Paix (*Le Correspondant*, 10 mars 1919).

Problèmes sociaux du travail industriel. Paris, Alcan, 1921.

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE 1

INTRODUCTION 5

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DE LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, DES ORIGINES A 1914 11

SECTION I. — LA PÉRIODE DES IDÉES ET DES ESSAIS 11

CHAPITRE I. — *Les promoteurs* 11

CHAPITRE II. — *Les premiers essais* 22

§ 1. — Conférence officielle de Berlin (15-29 mars 1890) 22

§ 2. — Congrès International pour la Protection ouvrière de Zurich et Congrès International de Législation du travail de Bruxelles 27

SECTION II. — LA PÉRIODE DES PREMIÈRES RÉALISATIONS .. 33

CHAPITRE I. — *Le Congrès de Paris (25-28 juillet 1900)* 33

CHAPITRE II. — *L'Association Internationale pour la Protection légale des travailleurs, l'Office International du Travail* 37

§ 1. — Sa formation 38

§ 2. — Son fonctionnement 40

CHAPITRE III. — *Les Conférences* 48

§ 1. — Conférence Internationale de Berne (8-17 mai 1905) 48

§ 2. — Conférence Diplomatique de Berne (17 septembre 1906) 50

§ 3. — Conférence Internationale de Berne (septembre 1913) 54

CHAPITRE IV. — *Les Traités de Travail* 57

§ 1. — La Convention franco-italienne (15 avril 1904) 58

§ 2. — Les autres traités de travail 64

§ 3. — Les Traités de commerce contenant des clauses relatives au travail 67

CHAPITRE V. — *Les résultats obtenus dans cette période* .. 68

DEUXIEME PARTIE

La Charte du Travail (Partie XIII du Traité de Versailles). 73

SECTION I. — La préparation du Traité de Versailles... 73

Chapitre I. — *Les questions du travail pendant la guerre* 73

§ 1. — Conférences et Congrès..... 76

§ 2. — La question devant les Parlements..... 88

Chapitre II. — *Les travaux de la Conférence de la Paix.* 92

SECTION II. — La Charte du Travail dans le Traité de Versailles 95

Chapitre I. — *Principes généraux*..... 98

Chapitre II. — *Organisation du Travail*..... 113

§ 1. — La Conférence générale..... 115

§ 2. — Le Bureau International du Travail..... 129

TROISIEME PARTIE

Le Bureau International du Travail, les Conférences internationales. 134

SECTION I. — L'Organisme permanent : le B. I. T..... 135

Chapitre I. — *Son Organisation*..... 135

§ 1. — Le Conseil d'administration..... 135

§ 2. — Organisation administrative du B. I. T. 138

§ 3. — Organisation financière..... 146

§ 4. — Rapports avec la Société des Nations..... 148

Chapitre II. — *L'Œuvre scientifique accomplie par le Bureau International du Travail*..... 151

§ 1. — Centralisation et élaboration de renseignements 151

§ 2. — Distribution des renseignements..... 163

SECTION II. — Les Conférences périodiques..... 168

Chapitre I. — *La Conférence de Washington* (octobre-novembre 1919)..... 168

Chapitre II. — *La Conférence de Gênes* (juin-juillet 1920). 193

Chapitre III. — *La Conférence de Genève* (octobre-novembre 1921)..... 204

Chapitre IV. — *L'œuvre accomplie par l'O. I. T. à la fin de sa troisième année d'existence*..... 246

§ 1. — Résultats obtenus..... 248

§ 2. — Critiques dont elle a été l'objet..... 284

Conclusion 289

Bibliographie 303

Imprimerie NOIRCLERC & FÉNÉTRIER, 3, rue Stella, Lyon.

ART. VII

L'Institut n'est ouvert qu'ux étudiants inscrits ou immatriculés à la Faculté de Droit.

ART. VIII

Un diplôme de l'Université, diplôme d'études comparatives de droit, est délivré aux étudiants qui ont subi avec succès, à la fin de la deuxième année, l'examen prévu à l'article suivant.

ART. IX

L'examen comporte des épreuves écrites et des épreuves orales, devant un jury désigné par le Doyen et dans lequel devront figurer le professeur de droit comparé et les directeurs des salles de travail de l'Institut.

Les épreuves écrites comprennent deux compositions

La première porte sur l'interprétation d'une décision judiciaire française, la seconde est consacrée à l'étude d'une question de droit dans la législation étrangère choisie par l'étudiant.

Le Conseil de Direction de l'Institut dresse la liste des législations ou groupes de législations qui peuvent former l'objet de cette option.

Les étudiants qui sollicitent l'inscription de plusieurs mentions sur leurs diplômes auront à subir la seconde épreuve écrite pour chacune des législations qu'ils aspirent à y faire inscrire.

Chacune de ces compositions de droit étranger sera l'objet d'une note distincte.

Les candidats ont à leur disposition tous les recueils de lois et de jurisprudence de la bibliothèque de l'Institut

La durée de chaque composition est de quatre heures.

Les épreuves orales comportent une interrogation sur les cours de droit comparé et deux interrogations, l'une d'ordre économique, l'autre d'ordre juridique, sur les matières traitées dans les compositions écrites.

Chacune des épreuves donne lieu à une notation de 0 à 20.

Pour être admis, le candidat doit obtenir un minimum de 50 points, s'il ne vise qu'une seule mention, de 60, 70, etc., s'il poursuit deux ou plusieurs mentions.

ART. X

Le diplôme d'études comparatives de droit est délivré au nom de l'Université par le Recteur, Président du Conseil de l'Université ; il est signé par le Doyen et par les membres du jury ; il fait mention de la législation ou des législations étrangères sur laquelle ou lesquelles ont porté les épreuves.

ART. XI

Les élèves de l'Institut de Droit comparé ne seront soumis au paiement d'aucun droit en dehors des droits d'immatriculation (20 francs) et de bibliothèque (10 francs).

ART XII

L'Institut, soit pour les besoins de son information, soit pour faciliter le séjour de ses étudiants au dehors, pourra choisir, par l'organe de son Conseil de direction, des correspondants à l'étranger ou auprès d'autres Universités françaises.

BIBLIOTHÈQUE DE L'INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE LYON

Études et Documents

Publiés sous la direction de EDOUARD LAMBERT, Professeur de Droit comparé

ÉTIENNE ANTONELLI
Professeur d'Economie Politique

MAURICE PICARD
Professeur de Droit Civil

Directeurs des salles de travail de l'Institut

TOME 1. — G. MADIER. **L'Association du Barreau Américain**, 1922. Un volume in-8, avec une préface par Ed. LAMBERT . . . . . 7 fr. 50

TOME 2. — M. MAYNARD. **Les Jugements déclaratoires.** *Une nouvelle forme d'activité judiciaire. La justice préventive.* 1922. Un volume in-8 . . . . . 7 fr. 50

TOME 3. — J. FOUILLAND. **Les décisions régulatrices de la politique du travail et du commerce des Juges anglais. I. — ALLEN V. FLOOD. — Le boycottage, les listes noires et les autres instruments de contrainte syndicale devant la loi civile.** 1922. Un volume in-8. . . . . 15 fr. »

TOME 4. — René HOFFHERR. **Le boycottage devant les cours anglaises** (1901 1923). 1923. Un volume in-8 . . . . . 10 fr. »
TOME 2 de la série des **Décisions régulatrices de la politique du travail et du commerce des Juges anglais.**

TOME 5. — Albert VABRE. **Le droit international du travail.** 1923. Un volume in-8, avec une préface par Etienne ANTONELLI . . . . . 15 fr. »

COLLECTION INTERNATIONALE DES JURISTES POPULAIRES

Publiée sous la direction de EDOUARD LAMBERT

JACKSON H. RALSTON. **Le droit international de la Démocratie.** Traduit de l'anglais par H. MARQUIS. Un volume in-16. 1923. Avec préface par Ed. LAMBERT. Paris, Giard 6 fr.

PUBLICATIONS ANTÉRIEURES DE L'INSTITUT DE DROIT COMPARÉ

Chez MARCEL GIARD, Paris, 16, rue Soufflot

EDOUARD LAMBERT. **Le gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis. — L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.** 276 pages. 1921.

Chez REY, 4, rue Gentil, à Lyon

EDOUARD LAMBERT. **L'enseignement du Droit comparé. Sa coopération au rapprochement entre la jurisprudence française et la jurisprudence anglo-américaine** (Annales de l'Université de Lyon). 118 pages. 1919.

EDOUARD LAMBERT. **L'Institut de Droit comparé, son programme et ses méthodes d'enseignement.** 27 pages. 1921.

EDOUARD LAMBERT. **La Fonction du Droit civil comparé.** Un volume in-8, 327 pages. Paris 1903. Giard et Brière.

Imprimerie NOIRCLERC & FÉNÉTRIER, 3, rue Stella, Lyon

HD 7809 V3
Vabre, Albert
Le droit international du travail

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 16 13 24 08 010 5